

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER
FACULTÉ DE DROIT

Le Tribunal Espagnol des Garanties Constitutionnelles

THÈSE

présentée et publiquement soutenue devant la Faculté de Droit de Montpellier

par

André LUBAC

POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT

JURY

MM. DELBEZ, prof., président.

MOYE, prof.

DE NESMES-DESMARETS, prof.

Assesseurs

MONTPELLIER
IMPRIMERIE MARI-LAVIT
1, Rue de Sauvages

1936



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LE TRIBUNAL ESPAGNOL
DES GARANTIES CONSTITUTIONNELLES

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER
FACULTÉ DE DROIT

Le Tribunal Espagnol des Garanties Constitutionnelles

THÈSE

présentée et publiquement soutenue devant la Faculté de Droit de Montpellier

par

André LUBAC

POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT

JURY

MM. DELBEZ, prof., président.

MOYE, prof.

DE NESMES-DESMARETS, prof.

Assesseurs

MONTPELLIER
IMPRIMERIE MARI-LAVIT
1, Rue de Sauvages

1936

FACULTÉ DE DROIT DE MONTPELLIER

MM.

MOYE, Doyen honoraire, professeur de Droit International
Public.

MORIN, Doyen, professeur de Droit Civil.

BEQUÉ, professeur de Droit Civil.

DE NESMES-DESMARETS, professeur de Droit Administratif.

BOSC, professeur de Procédure Civile.

VIALLETON, professeur de Droit Civil.

GUENOUN, professeur de Droit Romain.

COURTIN, professeur d'Economie politique.

LÉGAL, professeur de Droit criminel.

DEMONTÈS, Professeur de Droit Commercial.

ANTONELLI, Professeur d'Economie politique.

TISSSET, agrégé d'Histoire du Droit.

DELBEZ, agrégé de Droit public.

DIJOL, Chargé de Cours de Capacité.

LEMERCIER, chargé de cours de Droit romain.

VALÉRY, Doyen honoraire, Correspondant de l'Institut.

DONAT, Secrétaire.

DUBOIS, Secrétaire honoraire.

JURY



MM. DELBEZ, professeur, président.

MOYE, professeur, assesseur.

DÈ NESMES-DESMARETS, professeur, assesseur.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions écrites dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.	5
-----------------------	---

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

<i>Le Tribunal des Garanties constitutionnelles et la Constitution de</i> <i>1931. La loi organique, Les règlements.</i>	7
---	---

PREMIERE PARTIE

L'ORGANISATION DU TRIBUNAL DES GARANTIES CONSTITUTIONNELLES

SECTION 1. — La composition du Tribunal.	13
1. Le Président.	14
2. Les membres de droit.	16
3. Les membres élus.	16
4. Les vice-présidents. Membres suppléants. Immunités. Règlements. Secrétariat.	20
SECTION II. — Le fonctionnement du Tribunal. Assemblée plénière et sections.	21

DEUXIEME PARTIE

LA COMPÉTENCE DU TRIBUNAL DES GARANTIES CONSTITUTIONNELLES

CHAPITRE PREMIER

LE RECOURS EN INCONSTITUTIONNALITE DES LOIS.....	27
SECTION I — L'Espagne et la justice constitutionnelle. Les Antécédents du Tribunal des Garanties.....	30
SECTION II. — La justice constitutionnelle et la II ^e République espagnole.	38
§ 1. — La doctrine.....	38
§ 2. — Les Constituants.....	41
§ 3. — La loi organique.....	44
SECTION III — Le système espagnol de contrôle de la cons- titutionnalité des lois.....	46
§ 1. — La procédure du recours.....	46
§ 2. — Les ouvertures au recours et les effets de la sentence.	49
§ 3. — Les normes positives qui peuvent faire l'objet du recours	54
§ 4. — Sanctions et frais du procès.....	58

CHAPITRE II

L'AMPARO.	59
Généralités.	59
§ 1. — Droits individuels garantis par le recours d'Amparo.	61
§ 2. — Conditions du recours.....	63
§ 3. — Qui peut intenter le recours ?.....	65

CHAPITRE III

LES CONFLITS ENTRE L'ETAT ET LES REGIONS AUTONOMES ET CEUX DES REGIONS AUTONOMES ENTRE ELLES....	67
§ 1. — Conflits de compétence législative.....	67

§ 2. — Conflits d'attributions entre les autorités administratives.	70
§ 3. — Autres conflits.	71

CHAPITRE IV

CONFLITS ENTRE LE TRIBUNAL DES COMPTES ET LES AUTRES ORGANISMES DE L'ETAT ET DES REGIONS AUTONOMES.	72
---	----

CHAPITRE V

L'EXAMEN DES POUVOIRS DES DELEGUES QUI, CONJOINTEMENT AVEC LES CORTES, ELISENT LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE.	73
---	----

CHAPITRE VI

LA POURSUITE DES HAUTES RESPONSABILITES.....	76
§ 1. — La responsabilité pénale du président de la République.	76
§ 2. — La responsabilité pénale du président des Cortes, des ministres et des hauts magistrats.....	78

CHAPITRE VII

FONCTION NON JURIDICTIONNELLE DU TRIBUNAL.....	80
--	----

TROISIEME PARTIE

L'ACTIVITÉ DU TRIBUNAL DES GARANTIES CONSTITUTIONNELLES

SECTION I. — L'affaire catalane.....	82
I. Première intervention du Tribunal des Garanties. La loi catalane des contrats agricoles.....	83
§ 1. — Le recours en incompétence.	
§ 2. — La résistance de la Catalogne et la Révolution.	
II. Deuxième intervention du Tribunal des Garanties. La tentative de recours contre la loi suspendant le statut catalan.....	90

III. Troisième sentence du Tribunal Le procès pénal du gouvernement catalan.....	92
SECTION II. — Autres jugements du Tribunal des garanties.....	97

APPENDICE

TEXTE DE LA LOI ORGANIQUE DU TRIBUNAL DES GARANTIES.	101
--	-----

BIBLIOGRAPHIE.	136
------------------------	-----

INTRODUCTION

La garantie juridictionnelle de la Constitution est une de ces « nouveautés » de Droit public que l'Espagne de 1931 a voulu incorporer dans sa Constitution. Nous en verrons, au cours de cette étude, les raisons, mais nous pouvons affirmer déjà que la nouveauté de la formule a été la cause essentielle de son succès auprès des Constituants espagnols.

Madame de Staël parlant des Constitutions de la Révolution française, disait : « Une manie de vanité presque littéraire inspirait aux Français le besoin d'innover » (1).

Petite vanité de gens de lettres et d'orateurs, besoin d'innovation, sont des traits propres à la psychologie de beaucoup de constituants. Les républicains espagnols n'y ont pas échappé. D'ailleurs, on ne saurait leur reprocher systématiquement de s'être tourné vers le nouveau : c'est parce que la Garantie de la Constitution est une formule récente qu'elle nous a intéressé.

Le Tribunal des Garanties Constitutionnelles, créé dans le titre IX de la Constitution espagnole de 1931 et mis au point par la loi organique du 24 juin 1933, a pour

(1) Madame de STAËL : *Considérations sur la Révolution française*.

rôle principal le contrôle de la Constitutionnalité des lois et la garantie des droits individuels (amparo). D'autres fonctions importantes lui ont été adjointes : conflits de compétence législative, jugement des hauts fonctionnaires dont la responsabilité pénale est soulevée, conflits entre Etats et Régions, etc... Mais le principe qui a présidé à sa création est la Garantie de la Constitution et des droits individuels. Puis, lorsque sur ces bases l'existence de cette Haute Juridiction fut admise, on lui accrocha, si l'on peut dire, les autres compétences qu'elle détient aujourd'hui.

Aussi bien, il ne faudra pas s'étonner de voir que, dans cette étude, la défense de la Constitution retiendra le plus souvent notre attention ; les autres fonctions du Tribunal feront l'objet de considérations plus brèves. Nous prions donc le lecteur d'excuser dès maintenant le déséquilibre qu'il ne manquera pas de trouver dans notre travail.

Dans un chapitre préliminaire, nous montrerons le développement chronologique des textes qui créent, organisent et règlent le Tribunal des Garanties Constitutionnelles.

Nous avons ensuite divisé notre étude en trois parties :

L'ORGANISATION DU TRIBUNAL.

SA COMPÉTENCE.

SON ACTIVITÉ.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

LE TRIBUNAL DES GARANTIES CONSTITUTIONNELLES ET LA CONSTITUTION DE 1931 LA LOI ORGANIQUE === LES REGLEMENTS

LA CONSTITUTION

La Constitution espagnole de 1931 fut élaborée à la suite de travaux dans lesquels on peut distinguer trois étapes. A travers ces trois étapes, le principe de Garantie Constitutionnelle suivit des sorts divers.

1° La « Commission juridique auxiliaire » et « l'Avant-projet de Constitution ». — Un décret du 6 mai 1931 créait une commission de juristes destinée à remplacer la Commission générale de Codification, ancien organisme monarchique qu'on venait de dissoudre. Cette « commission juridique auxiliaire » recevait comme principale tâche celle de préparer un avant-projet de Constitution. Elle était composée de professeurs des Facultés de Droit, de magistrats du Tribunal Suprême et de nombreux juristes, son président était M. Angel Ossorio y Gallardo. Le 6 juillet 1931, elle remettait au gouvernement l'« Avant-projet de Constitution ».

2° La « Commission parlementaire » et le « Projet de Constitution ». — Les Cortes Constituentes, dès qu'elles furent élues, nommèrent dans leur sein une « commission parlementaire » chargée d'étudier l'« Avant-projet » et de préparer un « projet de Constitution ». Cette commission de vingt et un membres était présidée par le député socialiste et professeur à la Faculté de Droit de Madrid, D. Luis Jiménez de Asúa. Elle se mit au travail le 29 juillet 1931 et, le 18 août, présentait aux Cortes son projet.

3° La discussion aux Cortes et le texte constitutionnel. — La discussion commença le 27 août, après un exposé de Don Jiménez de Asúa. Elle dura trois mois et demi ; le texte fut approuvé le 18 décembre et promulgué le 29.

Dans les trois textes qui correspondent à ces trois phases, un titre est consacré au Tribunal des Garanties. Mais — et nous insistons particulièrement sur ce point — par l'abandon progressif du bicaméralisme (2) à travers ces trois étapes, l'institution du haut tribunal prenait une importance grandissante. En effet, l'Avant-projet de la Commission juridique dotait l'Espagne d'un Sénat ; le projet parlementaire s'y refusait mais cherchait un certain contre-poids à la Chambre unique dans des « conseils techniques » ; quant à la Constitution, elle optait délibérément pour une seule assemblée après avoir « enterré » les conseils techniques. C'est ainsi que, par un phénomène assez curieux, bien que dans la Constitution on ne trouve pas sur le Tribunal des Garanties un texte plus long que dans le Projet et l'Avant-projet, l'importance de cette haute juridiction est néanmoins bien plus considérable. En effet, du fait de la suppression du Sénat dans le texte constitutionnel, le Tribunal des Garanties devenait le seul élé-

(2) L'abandon du bicaméralisme dans la Constitution espagnole de 1931 a fait l'objet d'un travail fort intéressant : Henri TRÉMOLET. *La Chambre unique dans la Constitution espagnole*. Thèse Montpellier, 1935.

ment modérateur et conservateur, vers qui tournaient les yeux ceux qui, dans un Sénat ou des Conseils techniques avaient cherché un contrepoids aux Cortès.

Les Constituants adoptèrent donc le Tribunal des Garanties Constitutionnelles. Plus d'un député se méfia de cette institution nouvelle. Plus d'un ne la comprit pas. Certains y pressentirent un organe de frein vis-à-vis de la Chambre (3). Mais les juristes prônaient qu'il s'agissait d'un organe juridique et non politique. Quelques députés voulurent en renvoyer l'étude à plus tard (4). On en fixa les traits généraux (Titre IX de la Constitution) et on renvoya le détail à une loi organique ultérieure.

LA LOI ORGANIQUE

La Commission juridique fut, dès lors, chargée d'élaborer un avant-projet de loi organique. Elle le fit avec sa

(3) Ces divers sentiments se manifestèrent surtout lorsque dans la suite on discuta la loi organique.

M. Sanchez ROMANS (Diario de Sesiones, 1933, n° 244, p. 33) citait cette parole d'un ministre socialiste: « L'opposition laisse libre passage au projet du Tribunal des Garanties constitutionnelles, parce que c'est une arme puissante de la réaction ».

M. RECASENS SICHES (D. d. S. 1933, n° 346), disait que puisque la Chambre avait rejeté les Conseils techniques et tout ce qui sentait un « senadillo » (petit sénat), elle devait aussi se méfier de ce tribunal qui était peut-être un « parlementito » (petit parlement).

M. ROYO VILLANOVA (D. d. S. 1933, n° 347): « Kelsen ne m'impressionne pas; je préférerais mille fois la Constitution de 69 ou celle 73 ou le programme de Pi y Margall à ces théories de Kelsen, parce que je suis « espagnoliste » et je n'aime pas toutes ces choses étrangères. »

(4) A la discussion de l'article 122, M. ORTEGA Y GASSER et M. XAVIER ELOLA voulaient laisser la composition du Tribunal aux soins de la loi organique ultérieure (D. d. S. 1931, n° 81 et 82). M. VILLANUEVA, au contraire, invoquant l'exemple autrichien et tchécoslovaque, voulait qu'on établisse les principes essentiels. La Chambre suivit M. VILLANUEVA.

modération et sa compétence, et, le 1^{er} août 1932, elle présentait son travail précédé d'un excellent exposé des motifs, par le professeur Don Nicolas Perez Serrano. Cet avant-projet s'était pénétré de son mieux de l'esprit constitutionnel (5) et, avec autant de bonne foi que d'habileté technique, la Commission juridique avait fait œuvre intelligente qui restait dans les cadres de la Constitution.

Mais le gouvernement, de son côté, prépara un projet, « le projet ministériel de loi organique du Tribunal des Garanties Constitutionnelles » et la Commission parlementaire dite « Commission de Justice de la Chambre » présentait aussi sa « proposition ».

Or, ce projet ministériel, aussi bien que la proposition, réformèrent ce que les juristes s'étaient efforcés d'élaborer et la Chambre opina dans ce sens. Ainsi fut votée la loi organique du Tribunal des Garanties Constitutionnelles que certains ont affirmé être elle-même inconstitutionnelle.

LES REGLEMENTS

Certains articles de la loi organique (art. 17-18) faisaient allusion à un règlement ultérieur qui devait organiser quelques points de détail, comme le secrétariat, les sessions, le personnel. Il eut semblé normal et juridique de voir le Tribunal des Garanties faire lui-même son règlement. Le règlement intérieur d'une institution de ce genre précise, en effet, des points que, seule, elle est capable d'apprécier (6). Or, il n'en a pas été ainsi.

(5) Nous rappelons, en effet, que les constituants modifièrent souvent l'avant-projet de la première commission juridique.

(6) Quand la loi organique dit (art. 18) : « Sous les ordres du secrétaire général se trouvera un certain nombre d'attachés, que le règlement du Tribunal estimera nécessaire », ne faut-il pas comprendre que

C'est un acte du gouvernement, un décret du 8 décembre 1933, qui a fait le règlement du Tribunal des Garanties, au grand étonnement de beaucoup de juristes. D'ailleurs, ce texte a été abrogé depuis et refondu dans un décret du 6 avril 1935, ce dernier ayant été modifié à son tour par un décret du 7 juin 1935.

Avant d'entamer l'étude même du Haut Tribunal, il nous paraît utile de reprendre, par ordre chronologique, les divers textes et projets auxquels nous ferons souvent allusion :

Avant-projet de Constitution de la Commission juridique.

Projet de Constitution de la Commission parlementaire.
Constitution espagnole du 9 décembre 1931 (Titre IX).

Avant-projet de loi organique de la Commission juridique.

Projet ministériel de loi organique.

Proposition de la Commission de Justice de la Chambre.

Loi organique du Tribunal des Garanties du 24 juin 1933.

Règlement du Tribunal des Garanties (Décret du 8 déc. 1933 et du 6 avril 1935).

c'est le Tribunal lui-même qui est le plus qualifié pour savoir combien il lui faut d'attachés et par conséquent pour faire son règlement.

PREMIERE PARTIE

**L'ORGANISATION
DU TRIBUNAL DES GARANTIES
CONSTITUTIONNELLES**

SECTION I

LA COMPOSITION DU TRIBUNAL

La composition du Tribunal des Garanties est réglée par l'art. 122 de la Constitution et par le chapitre II du titre 1 de la loi organique.

Le Tribunal comprend :

Un président nommé par le Parlement.

Des membres de droit :

Le Président du Haut Corps Consultatif de la République ;

Le Président du Tribunal des Comptes de la République.

Des membres élus :

Deux députés élus par les Cortès ;

Des représentants des régions espagnoles ;

Deux avocats élus par les barreaux ;

Quatre professeurs des Facultés de Droit, élus par leurs collègues.

1. -- LE PRÉSIDENT

Le Président du Tribunal des Garanties Constitutionnelles (art. 2 de la loi organique) est élu librement par les Cortès parmi les citoyens espagnols de quarante ans au moins qui possèdent leurs droits civils et politiques.

Dans la période constitutionnelle, la Commission juridique auxiliaire laissait au tribunal le soin de nommer lui-même, parmi ses membres, son propre président (Avant-projet, art. 101) et il semble que c'était là le meilleur procédé. Quant au projet parlementaire, il mettait à la tête de la juridiction constitutionnelle le président du Tribunal Suprême (7). L'idée était bonne pour ce qui est de la garantie technique de cette charge, mais les constituants, sous l'influence du ministre de la Justice, D. Fernando de los Rios, la repoussèrent. D. Fernando de los Rios (8), prétendait que des personnes appelées à juger leurs collègues (cf. art. 121 f. de la Constitution) (9) ne devaient pas faire partie du Tribunal des Garanties. En vain, D. Ossorio y Gallardo montra-t-il que cette objection

(7) Le Tribunal Suprême espagnol correspond à notre Cour de Cassation.

(8) *Diario de Sesiones*, 1931, n° 81.

(9) L'article 121 de la constitution, parmi les nombreuses compétences du Tribunal des Garanties lui donne celle de « statuer sur la responsabilité pénale du président et des magistrats du Tribunal Suprême et du Procureur général de la République ».

ne valait que pour un seul des nombreux cas de compétence du tribunal. M. Jiménez de Asúa ajouta que la formation intellectuelle du président du Tribunal Suprême était, avant tout, pénale et civile et non constitutionnelle. C'est ainsi que, sous des prétextes assez futiles, par crainte de la déformation professionnelle du premier juge de l'Etat, les Constituants donnèrent la présidence du Tribunal des Garanties Constitutionnelles à une personne « élue librement par les Cortès, député ou non » (art. 122).

Lorsque la Commission juridique rédigea son avant-projet, elle voulut, tout en restant dans le cadre constitutionnel, exiger du président un minimum de garanties techniques par le titre de licencié en droit. Mais le projet ministériel et le projet parlementaire modifièrent, sur ce point comme sur beaucoup d'autres, le travail des juristes. La Chambre accepta et c'est ainsi que le premier magistrat de la première institution de la République peut n'être même pas licencié en droit (10).

Le président est élu pour dix ans et ne peut être réélu, il ne peut exercer de profession pendant cette période. Lorsqu'il a terminé sa fonction, s'il est avocat, il ne peut jamais plaider devant le Tribunal des Garanties Constitutionnelles.

(10) Ceci est d'autant plus incompréhensible que le Président du Tribunal des Garanties constitutionnelles, bien qu'élu par le Parlement, n'est pas un représentant du Parlement. La loi organique a fait une distinction très nette des divers membres qui composent le Tribunal : un président, des membres d'office, des membres élus. Dans les membres élus, elle distingue les représentants parlementaires, les représentants des régions, les avocats envoyés par leurs confrères, les professeurs. Elle a donc fait la distinction parfaitement constitutionnelle des représentants parlementaires, éléments politiques du tribunal et d'autre part du président élu par le Parlement mais ne le représentant pas et ayant, comme il est de juste, un caractère extra-politique. Mais alors, pourquoi ne pas exiger de ce dernier la moindre garantie de compétence juridique ?

2. — LES MEMBRES DE DROIT

Ce sont le président du Tribunal des Comptes et le président du Haut Corps Consultatif, prévu par l'article 93 de la Constitution. Ces deux personnalités sont les éléments les plus essentiellement techniques du tribunal. Certes, les professeurs de Faculté de Droit et les avocats présentent de très sérieuses garanties à ce point de vue, mais souvenons-nous qu'ils sont élus. La Commission juridique auxiliaire, avait désiré, au sein du Tribunal des Garanties Constitutionnelles de plus nombreux magistrats professionnels. Elle prévoyait, outre le président du Tribunal Suprême, deux présidents de Chambre de cette même juridiction et deux membres du Conseil d'Etat. Dans cette circonstance encore, le projet parlementaire et les Constituants donnèrent d'importants coups de ciseaux et réduisirent à deux les magistrats professionnels (11).

Le Haut Corps Consultatif, prévu par l'article 93, doit remplacer l'ancien Conseil d'Etat de la période monarchique. D'ailleurs, le nouvel organisme n'a pas encore été créé, le Conseil d'Etat subsiste et une mesure transitoire de la loi organique dispose que le président du Conseil d'Etat est, jusqu'à l'organisation du Haut Corps Consultatif, membre né du Tribunal des Garanties.

3. — LES MEMBRES ÉLUS

Les membres élus devront être âgés d'au moins trente ans et ne peuvent être en même temps des parlementai-

(11) Cette mesure est due à la crainte de la déformation professionnelle des magistrats : « Le Tribunal des Garanties, disait le député ALVAREZ, est une arche sainte, un autel où l'on célèbre à la Patrie le culte de la Justice, et là ne peuvent se poser d'autres mains que les mains vierges de ceux qui ne sont pas habitués professionnellement à manipuler la loi ». (D. d. S. 1931, n° 82, p. 14). Nous ne commenterons pas cette singulière argumentation.

res (12). Ces deux mesures ne s'appliquent pas aux deux députés envoyés par les Cortès (13).

Il y a quatre catégories de membres élus :

1° Les représentants parlementaires. — 2° Les représentants régionaux. — 3° Les deux avocats. — 4° Les quatre professeurs de Faculté de Droit.

Les représentants parlementaires

Ce sont les éléments éminemment politiques du tribunal. Ils sont élus par les Cortès à la suite d'un vote où la moitié plus un des députés en exercice doit avoir pris part. Ils remplissent leur charge jusqu'à ce que leurs remplaçants soient élus par les Cortès suivantes.

Les représentants régionaux

« La République constitue un Etat intégral compatible avec l'autonomie des communes et des régions ». Par cette formule, l'article 1 de la Constitution reconnaissait la possibilité de l'autonomie régionale. On était, d'autre part, d'accord pour admettre une représentation régionale au sein du Tribunal des Garanties. L'Avant-projet et le Projet parlementaire établirent donc cette représentation pour les régions constituées. Mais la plus grande partie de l'Es-

(12) Il convient de rappeler ici le cas juridique de M. Juan MARCH. Cette personnalité financière fut élu au Tribunal des Garanties et ensuite aux Cortès; ces deux élections furent d'ailleurs contestées, mais la seconde ayant été finalement validée par la Chambre, son élection au Tribunal des Garanties est tombée sans valeur automatiquement.

(13) L'article 15 de la loi organique signale en outre quelques incapacités: il s'agit des faillis, des condamnés et des incapables. Notons que l'accès aux hautes charges du Tribunal est interdite à « ceux qui auraient été condamnés en raison de délit qui les auraient fait démentir dans l'opinion publique », ainsi qu'à ceux « qui seraient atteints d'un empêchement physique ou intellectuel ».

pagne est formée de contrées qui sont encore loin de réclamer leur autonomie. Allait-on, pour cela, priver ces régions de toute représentation dans le Haut Tribunal ? Les Constituants, sous l'influence de D. Ortega y Gasset et D. Sanchez Albornoz, ne le voulurent pas. La loi organique fut donc obligée de créer des Régions ayant un caractère fictif. Article 11 : « Pour que les régions non autonomes aient la représentation que la Constitution leur donne, on observera les règles suivantes :

Seront considérées comme régions :

Andalousie (provinces d'Almería, Cadix, Cordoue, Grenade, Huelva, Jaen, Malaga, Séville et les cités autonomes de Ceuta et Mélilla).

Aragon (provinces de Huesca, Teruel et Saragosse).

Asturies (province d'Oviedo).

Baléares (province du même nom).

Canaries (province de Las Palmas et Santa Cruz de Tenérife).

Nouvelle Castille (provinces de Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Madrid et Tolède).

Vieille Castille (provinces d'Avila, Burgos, Logroño, Palencia, Santander, Ségovie, Soria et Valladolid).

Extramadoure (provinces de Badajoz et Caceres).

Galice (provinces de La Corogne, Lugo, Orense et Pontevedres).

Léon (provinces de Léon, Salamanque et Zamora).

Murcie (provinces d'Albacète et Murcie).

Navarre et Vascongadas (provinces d'Alava, Guipúzcoa et Biscaye).

Valence (provinces d'Alicante, Castellon et Valence) » (14).

(14) Cette liste nous paraît d'ailleurs présenter un certain intérêt pour ceux qui suivent les problèmes autonomistes et fédéralistes en Espagne. En effet, après l'article 1 de la Constitution qui reconnaît la possi-

Ce découpage de l'Espagne en régions a été fait par la Commission juridique auxiliaire en tenant compte, dit D. Perez Serrano, dans l'exposé des motifs, de la tradition et de l'histoire. La liste en fut peu discutée et la Chambre l'accepta après quelques modifications.

Le représentant régional est nommé dans les régions déjà autonomes, par le pouvoir législatif de la région, et dans les autres, celles qui n'ont aucune organisation propre, par les municipalités.

Ces représentants sont élus pour quatre ans et renouvelés par moitié tous les deux ans.

Les avocats élus par les barreaux

Avec les professeurs, les deux avocats élus par leur confrère représentent, au sein du Tribunal, les juristes professionnels. Ils sont, eux aussi, nommés pour quatre ans et soumis au renouvellement biennal par moitié. Chaque collège, nous dirions en France, chaque barreau, vote séparément ; la centralisation et l'addition des suffrages obtenus par chaque candidat est faite par le Tribunal des Garanties.

Le même avocat ne peut être élu deux fois consécutives. Pendant qu'il est membre du Tribunal, l'avocat ne peut plaider devant aucune juridiction.

Les professeurs de Faculté de Droit

Les professeurs des Facultés de Droit de l'Espagne élisent quatre de leurs confrères ; le renouvellement a lieu tous les deux ans par moitié. Le doyen envoie les résultats du vote de sa Faculté au Tribunal des Garanties où se fait le scrutin général.

bilité de l'autonomie régionale, l'article 11 de la loi organique du Tribunal des garanties ne semble-t-il pas dessiner déjà les frontières géographiques de ces régions ?

4. — LES VICE-PRÉSIDENTS. — MEMBRES SUPPLÉANTS
IMMUNITÉS. — RÈGLEMENT. — SECRÉTARIAT

Le Tribunal des Garanties choisit dans son sein deux vice-présidents qui, comme le président, devront avoir plus de quarante ans, mais, en outre, devront être licenciés en droit (Art. 3).

A chaque membre élu correspond un « suppléant » qui est désigné avec le même caractère et dans les mêmes formes que le membre « titulaire », et qui serait chargé de le remplacer en cas de besoin (Art. 7).

Les magistrats du Tribunal des Garanties sont « indépendants dans l'exercice de leur fonction et ne sont soumis à aucun mandat impératif ». « On ne peut les rendre responsables de leurs votes sauf en cas de délit, dont ils auraient à répondre devant l'assemblée plénière du Tribunal des Garanties » (Art. 14).

La loi organique a aussi prévu l'existence d'un secrétaire général et de secrétaires de sections, dont un règlement ultérieur devait définir les conditions.

Ce règlement parut effectivement en décembre 1933, mais, par une singularité juridiquement peu explicable, ce fut dans un décret (15).

Pourquoi le gouvernement fit-il le règlement intérieur du Tribunal des Garanties Constitutionnelles ? Les Chambres font habituellement elles-mêmes leur propre règlement intérieur, à plus forte raison cette haute institution planant au-dessus des Cortès ne devait-elle pas faire le sien ? Elle aurait peut-être évité certains détails périmés et ridicules comme ce serment de sauvegarder la Constitution que l'on fait prêter à tous les personnages qui gra-

(15) Décret du 8 décembre 1933 (*Gaceta de Madrid*, du 9).

vitent autour de ce Haut Tribunal, depuis son président jusqu'au concierge (16).

Ce décret fut d'ailleurs abrogé par le décret du 6 avril 1935, qui fit un règlement nouveau. Il constitue le personnel administratif et subalterne du Tribunal, apporte des précisions de détail sur le fonctionnement de l'Assemblée plénière et des sections que nous retrouverons plus loin. Signalons enfin que ce texte fut encore retouché par un décret du 7 juin 1935.

SECTION II

LE FONCTIONNEMENT DU TRIBUNAL ASSEMBLEE PLENIERE ET SECTIONS

Le Tribunal des Garanties travaille sous deux formes : en assemblée plénière, en sections (art. 20).

Constituent l'assemblée plénière, le président, les vice-présidents et les membres titulaires ainsi que le secrétaire général, ce dernier pouvant prendre la parole, mais non voter.

L'assemblée plénière est chargée d'entendre les cas suivants :

(16) Voici le curieux article 33 du Décret: « La formule du serment que doivent prêter aussi bien le président et les vice-présidents que les membres, secrétaires et autres auxiliaires et subalternes, sera : Sauvegarder et faire garder la Constitution de la République, administrer la justice avec rectitude, plénitude et impartialité, observer toutes les lois et dispositions ayant trait à l'exercice de leurs fonctions ».

1° Recours en inconstitutionnalité.

2° Conflits entre l'Etat et les régions autonomes, ou conflits des régions autonomes entre elles.

3° Responsabilité pénale du Président de la République et de divers hauts magistrats.

4° « Toute affaire que, pour son importance ou pour sa gravité, les sections estiment devoir être soumise à l'assemblée plénière » (art. 22).

5° C'est elle aussi qui doit émettre, quand il y a lieu, l'avis prévu dans l'article 19 de la Constitution (il s'agit de l'opportunité de lois de base pour les statuts régionaux).

Les sections sont présidées chacune par l'un des deux vice-présidents et comprennent un député, un avocat, un professeur, un délégué régional. S'il y avait plus de deux sections, le président de la nouvelle section serait le membre le plus âgé ; à la place de l'avocat, il y aurait un des membres d'office et, à leur défaut, un membre quelconque.

Ces sections fonctionnent indistinctement, sans spécialisation (17) comme Chambre de Justice ou comme Chambre d'Amparo.

Comme Chambre de Justice, elles connaissent : 1° des conflits entre le Tribunal des Comptes et les autres organismes de l'Etat ou d'une région autonome ; 2° de la vérification des pouvoirs des délégués qui, conjointement aux Cortès, élisent le Président de la République.

La Chambre d'Amparo juge les recours d'amparo, c'est-à-dire de garantie des droits individuels.

(17) C'est là une heureuse idée de M. ELOLA, les chambres d'Amparo auraient été surchargées de travail, alors que celles de Justice auraient eu de grands loisirs.

D'après le décret portant règlement du Tribunal des Garanties, les requêtes devant cette haute juridiction sont reçues par le secrétaire général qui les transmet au président dans les vingt-quatre heures. Celui-ci les répartit alors entre les sections. Dans chaque affaire, un membre rapporteur donne un avis écrit.

Les audiences du Tribunal en assemblée plénière ou en sections sont publiques. La discussion et le vote de la sentence sont à huis-clos. Ce vote a lieu à la majorité absolue. Le rapporteur vote le premier, puis tous les membres par l'ordre alphabétique de leur nom. Celui qui préside vote le dernier.

DEUXIEME PARTIE

**LA COMPETENCE
DU TRIBUNAL DES GARANTIES
CONSTITUTIONNELLES**

La Constitution (articles 19, 120 et 121), donne au Tribunal des Garanties Constitutionnelles une compétence étendue dont nous étudierons successivement les divers aspects. Le Tribunal connaît :

Des recours en inconstitutionnalité des lois ;

Des recours en protection des garanties individuelles ;

Des conflits entre l'Etat et les régions autonomes ou ceux des régions autonomes entre elles ;

Des conflits entre le Tribunal des Comptes et les autres organismes de l'Etat et des régions autonomes.

De l'examen des pouvoirs des délégués qui, conjointement aux Cortès élisent le Président de la République ;

De la responsabilité pénale du Chef de l'Etat, du président du Conseil, des ministres et des hauts magistrats.

Enfin, le Tribunal des Garanties exerce une fonction non juridictionnelle prévue par l'art. 19 de la Constitution.

La plus importante de ces tâches est, sans contredit, la première et c'est elle qui a donné son nom à la haute juridiction. Comme nous l'avons déjà annoncé, l'étude de cette compétence sera plus approfondie que les autres et nous nous y consacrons plus longuement.

CHAPITRE PREMIER

LE RECOURS EN INCONSTITUTIONNALITÉ DES LOIS

C'est la première des compétences que l'article 121 de la Constitution donne au Haut Tribunal et la loi organique consacre à ce recours un long titre (titre III).

Si l'on admet que la suprématie des règles constitutionnelles est un principe auquel doit se plier le pouvoir législatif, on est aussitôt amené à se demander qui sera juge du point de savoir si le législateur a violé ou non la Constitution et qui pourra annuler la disposition inconstitutionnelle. C'est là le problème de l'organisation du contrôle de la constitutionnalité des lois.

Les textes et les coutumes constitutionnels des peuples ont répondu différemment à cette question, mais leurs solutions peuvent se ramener à deux systèmes dont les modèles-types sont respectivement fournis par les Etats-Unis et par l'Autriche : ou bien le contrôle de constitutionnalité sera fait par les tribunaux de droit commun ou par certains d'entre eux (Etats-Unis) ou bien cette tâche sera

confiée à un organisme indépendant du pouvoir judiciaire (Autriche).

Aux Etats-Unis, depuis le début du XIX^e siècle, les tribunaux de droit commun et non pas seulement la Cour suprême fédérale peuvent apprécier la constitutionnalité des lois et dans le cours d'un procès, refuser d'appliquer un texte législatif. Certes, lorsque la déclaration d'inconstitutionnalité émane de la Cour suprême, cette décision revêt un caractère particulièrement important et la loi qui en est l'objet se trouve, en fait, singulièrement amoindrie ; mais le texte législatif subsiste et demeure théoriquement une loi. Il faut, pour qu'elle disparaisse totalement, que le Congrès l'abroge.

Le système autrichien (Constitution de l'Autriche du 1^{er} octobre 1920), au contraire, confie le contrôle constitutionnel à une juridiction spéciale, la « Haute Cour Constitutionnelle », et à la différence des tribunaux américains, la juridiction autrichienne annule la loi inconstitutionnelle. Quant aux tribunaux de droit commun, ils n'interviennent en rien dans cette tâche, ils n'ont même pas le droit de parler d'inconstitutionnalité et ils ne peuvent provoquer devant la Haute Cour que le contrôle de la légalité des règlements. Le recours en inconstitutionnalité n'appartient qu'au Gouvernement fédéral, aux Gouvernements provinciaux et à la Haute Cour elle-même.

« Justice constitutionnelle » ou « juridiction constitutionnelle », comme dit M. Eisenmann, sont les deux conceptions qui se présentent. Plus loin, lorsque nous approfondiront le système espagnol qui, comme nous le verrons, est un compromis entre ces deux systèmes, nous serons amenés à préciser ces notions.

En France, une partie de la doctrine s'est montrée favorable au système américain et certains assurent même que nos tribunaux ont le pouvoir de contrôler la constitutionnalité des lois. On sait, qu'en fait, ce contrôle n'existe pas

chez nous et que les tribunaux ne s'aventurent pas à refuser d'appliquer un texte législatif.

En Suisse, tout individu lésé par un acte d'un canton et, en particulier, par une loi, peut attaquer cette mesure par un recours devant le Tribunal Fédéral. Mais les lois fédérales ne peuvent faire l'objet d'un pareil recours.

D'autre part, quelques constitutions modernes ont adopté le système de la Cour constitutionnelle.

La Charte constitutionnelle tchécoslovaque (du 29 février 1920) a créé un « Tribunal constitutionnel » composé de sept membres, qui est chargé d'entendre les recours en inconstitutionnalité des lois. Ces recours ne peuvent être formés que par les hautes juridictions de l'ordre judiciaire : Cour suprême, Cour suprême administrative et Tribunal électoral ou par de hautes assemblées : Chambre, Sénat, Diète subcarpathique. La sentence d'annulation a un effet « erga omnes ».

La Constitution espagnole du 9 décembre 1931 adopte aussi le système du tribunal indépendant, mais nous verrons, au cours de cette étude, dans quelle mesure il faut le rapprocher du système américain.

De même, la Constitution de l'Irak du 11 mars 1925, a créé une haute cour du Royaume de l'Irak qui, d'ailleurs, ne peut être saisie que par le Roi.

En Roumanie, le contrôle de la constitutionnalité des lois par les tribunaux, fut d'abord une œuvre purement jurisprudentielle. La Constitution de 1923 a confirmé et réglementé ce système : il n'appartient plus à tous les tribunaux de l'ordre judiciaire de s'occuper du contrôle constitutionnel des lois, celui-ci est exclusivement réservé à la compétence de la Cour de Cassation, toutes sections réunies.

Quant à l'Amparo mexicain établi par la Constitution du Mexique de 1857, c'est un recours direct en annulation porté devant certains tribunaux de droit commun contre

tout acte d'une autorité quelconque qui lèse les libertés individuelles. Par là, les lois de l'Etat fédéral aussi bien que celles des Etats membres peuvent faire l'objet de ce recours. La Garantie des individus contre les actes des autorités administratives et judiciaires fait, en Espagne, l'objet d'un recours distinct que nous retrouverons plus loin.

Pour ce qui est de la première compétence du Tribunal, nous ne soulèverons pas ici le grand problème juridique de la légalité, de la hiérarchie des normes de droit, du contrôle de la constitutionnalité, nous le considérerons seulement du point de vue espagnol, c'est-à-dire que nous rechercherons quand et comment ces idées ont pénétrées en Espagne, si elles sont d'importation récente ou si elles ont des antécédents dans la Péninsule. Nous verrons ensuite comment elles ont été comprises par les constituants espagnols de 1931, comment le système prévu dans le texte constitutionnel s'est développé, a évolué dans la loi organique pour donner lieu à un mécanisme nouveau que nous essayerons de juger.

SECTION I

L'ESPAGNE ET LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE LES ANTECEDENTS DU TRIBUNAL DES GARANTIES

Beaucoup de juristes espagnols, préoccupés par l'idée de contrôle de la constitutionnalité des lois, se sont ingénies à rechercher les antécédents de l'institution actuelle et beaucoup se sont attardés à considérer un personnage assez singulier, mais au fond assez mal étudié, le Justicia Mayor

de Aragon. Au XIII^e siècle, cet individu aurait été chargé de contrôler les décrets royaux vis-à-vis des « fueros » (statuts) locaux. Il n'y aurait eu d'abord (XIII^e siècle), qu'un seul magistrat, et plus tard (XVI^e siècle) un tribunal de plusieurs membres.

Mais l'opinion des juristes est loin d'être unanime pour voir dans cette institution un contrôle de légalité. A notre avis, s'il est intéressant de rechercher dans l'histoire de l'Espagne une forme d'institution analogue au Tribunal des Garanties Constitutionnelles, il faut prendre garde de ne trouver qu'une vague ressemblance extérieure. Et l'on peut se demander s'il y avait à la base du Justicia Mayor de Aragon (18) des idées comparables au principe du contrôle de constitutionnalité (19) ?

Aussi bien, croyons-nous qu'il importe davantage de trouver un antécédent de ces idées.

Nous pourrions nous empresser de les rechercher à travers le XIX^e siècle, période où l'Espagne a connu quelques essais de Constitutions démocratiques. La garantie de la Constitution est souvent présentée, en effet, comme une idée très démocratique. Kelsen, que l'on ne saurait trop invoquer en cette matière, défend ardemment la Démon-

(18) Le Justicia mayor de Aragon a été étudié par M. Jorge ALVARADO dans un travail paru à Madrid n 1920: *Le recours contre l'inconstitutionnalité des lois*.

Le jurisconsulte mexicain Ignacio L. VILLARTA dans son ouvrage « *El juicio de Amparo* » (Mexico 1881) voit dans le Justicia mayor de Aragon un antécédent à l'amparo mexicain.

(19) Dans des conférences prononcées à l'Académie royale de jurisprudence et de législation en 1927, M. Angel OSSORIO Y GALLARDO avait étudié le problème de la « justice-pouvoir ». Parlant du contrôle de la constitutionnalité des lois, il donnait comme précédent une ancienne institution de la Généralité de Catalogne: c'était une commission permanente des Cortès qui siégeait pendant que celles-ci étaient en vacances, « pour refréner le roi et ses ministres ». Faut-il voir là un précédent? Beaucoup de juristes le contestent. Cf. ANGEL OSSORIO Y GALLARDO. « *Justicia Poder* » (Madrid 1927)), p. 101 et s.

ratie et les Hautes Cours Constitutionnelles (20) et montre que celles-ci sont nécessaires au développement de celle-là.

Pour nous, au contraire, l'esprit du contrôle constitutionnel nous paraît très éloigné sinon à l'opposé de l'idéal démocratique. Celui-ci, en effet, désire associer le peuple le plus intimément possible à la chose publique. Et M. Kelsen défend avec force le referendum non seulement constitutionnel mais encore législatif, parce qu'il « associe le peuple à la législation dans une mesure beaucoup plus large qu'on ne le fait dans le parlementarisme, qui limite son intervention à l'acte électoral » (21). Le referendum législatif est donc pleinement conforme à l'idéal démocratique. Mais en est-il de même du principe de constitutionnalité ?

Humainement, psychologiquement, dépouillée de tout concept juridique, de toute construction des techniciens du droit, d'où vient, en effet, l'idée de contrôle constitutionnel ? « La justice constitutionnelle est fille de la méfiance qui est, en Droit, la mère de beaucoup d'institutions », répond le jurisconsulte catalan Roig i Bergada (22). La méfiance, la méfiance vis-à-vis du pouvoir législatif, c'est cette pensée qu'un pouvoir législatif quel qu'il soit peut se tromper, qu'il a été créé certes pour faire les « Lois », mais qu'il ne doit pas sortir de certaines limites, qu'il ne peut pas se livrer à toutes les fantaisies des passions politiques, que la Loi ne doit pas être, comme dit Joseph de Maistre, « un caprice de la Nation », qu'il faut surveiller le législateur, le *conserver* dans un certain cadre, la Constitution.

(20) KELSEN: *La Démocratie, sa nature, sa valeur*, Sirey, 1932.

(21) KELSEN: Ouv. cité, p. 48.

(22) Discours à l'Académie de Jurisprudence et Législation de Barcelone. JOSEP ROIG I BERGADA. « *Justicia Constitucional. Tribunal de Garanties* » (Barcelone, 1933).

Alors que l'idéologie démocratique semble avoir un caractère dynamique, en ce sens qu'elle paraît vouloir « *avancer* » toujours, vouloir la participation au pouvoir d'un peuple de plus en plus nombreux et d'une manière de plus en plus directe, l'idée de garantie constitutionnelle a un caractère statique (23), c'est une idée de limitation, de *conservation*, tout au plus d'évolution très lente (24).

Et M. Kelsen lui-même le sent très bien ; il sent la difficulté de concilier comment, dans une bonne démocratie où l'acte législatif sera, dans la plus grande mesure, un acte du peuple, un contrôle constitutionnel est néanmoins nécessaire. Il est obligé de reconnaître que l'idée de hié-

(23) M. LAMBERT appelle le contrôle de la constitutionnalité un « instrument de statique social ». LAMBERT. *Le Gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux Etats-Unis*.

(24) Le grand penseur allemand contemporain KEYSERLING distingue dans l'Humanité deux tendances en perpétuel conflit, la « *Peur originelle* » et la « *Faim originelle* ».

La *Peur*, c'est la crainte du changement, la crainte d'être dépossédé, le désir de la sécurité. Et le *Droit* « affirme purement et simplement une prétention personnelle à la sécurité... Le *Droit* en soi n'est rien autre que *fixation* sans la moindre qualification morale et spirituelle ; c'est la fixation d'un espace vital socialement reconnu pour intransgressible et désormais hors de toute discussion ».

A cette *Peur*, KEYSERLING oppose la *Faim*, qui est le désir de conquête du bien d'autrui, de « suppression des fixations du passé ». « La *Faim originelle* est originellement agressive et insatiable. Elle est opposée de par sa nature à tout instinct de sécurité. Le risque est son élément, l'*illimité* est son but à chaque instant. D'où un conflit originel avec tout ce qui est de l'ordre de la Propriété et du Droit ».

Si nous acceptons cette distinction de KEYSERLING, l'idée de garantie de la Constitution est une manifestation de la *Peur originelle* et la Démocratie, une manifestation de la *Faim*. Or, « un combat perpétuel fait rage entre *Faim* et *Peur*... Et si élevé que soit le plan vital sur lequel les événements se passent, jamais cette lutte ne cesse et jamais elle ne change de caractère ». Comte Hermann de KEYSERLING. *La vie intime*. Chapitre Propriété. — *Méditations sud-américaines*. Chapitre *Peur originelle*.

rarchie des normes « conduit à limiter la sphère d'application du principe démocratique » et, pourtant, ajoute-t-il, « elle doit être maintenue pour assurer la réalisation de la démocratie » (25).

Si donc les idées de légalité(26), de hiérarchie des normes, de contrôle des lois ne sont que difficilement conciliables avec l'essence de la démocratie, gardons-nous de les rechercher dans l'histoire au moment des grands essors démocratiques. Les Constituants de ces moments ont eu, en général, une telle confiance en leurs pouvoirs législatifs qu'ils se sont peu préoccupés de le limiter. En France, la Révolution n'a pas manqué de prôner la suprématie de la Constitution, mais elle n'a pas créé le contrôle effectif de la constitutionnalité des lois (27).

Une des premières manifestations, en Espagne, de cette idée, nous avons pensé la trouver dans les théologiens du XVI^e siècle. A cette époque où le droit touchait encore de très près la morale, des théologiens et des jurisconsultes se sont intéressés à ce que nous appelons aujourd'hui le droit public et ils n'ont pas tardé à se méfier du législatif, c'est-à-dire du roi. Furent-ils en cela des démocrates ? Gardons-nous de répondre trop vite. Ils se sont mé-

(25) « Le destin de la démocratie moderne dépend dans une large mesure d'une organisation systématique de toutes ces institutions de contrôle. La Démocratie sans contrôle ne peut durer. Si elle écarte cette auto-limitation que représente le principe de légalité, elle se dissout en effet elle-même ». Kelsen, ouv. cité, chap. VII.

(26) Nous confondons ici légalité et constitutionnalité. Nous suivons pleinement sur ce point MM. EISENMAN (p. 21) et Barthélémy DUFZ (p. 196), qui rattachent au même principe (hiérarchie des normes) les idées de légalité et de constitutionnalité. EISENMAN. *La justice constitutionnelle et la Haute Cour*, etc... — Barthélémy DUFZ: *Traité élémentaire de Droit constitutionnel*.

(27) Certes, des projets (SIEYES, BUZOT, PETION) avaient été présentés, mais dans la plupart des cas, il s'agissait plutôt de garantie des droits individuels (amparo mexicain), idée connexe mais non identique au recours en inconstitutionnalité.

fiés du roi parce qu'il était le pouvoir législatif, et non parce qu'il était un. Ils ont eu le pressentiment de cette idée moderne qui est à la base de la garantie constitutionnelle que le pouvoir législatif, qu'il soit un ou nombreux, qu'il soit un roi ou une Chambre, voire le peuple, est à surveiller parce qu'il *manie la Loi* (28).

De ces théologiens, le plus souvent cité est le père Mariana. Dans son ouvrage, *Du Roi et de l'Institution de la Dignité royale*, « rien n'est meilleur, dit-il, que le prince limité par les lois : quand il rompt leur frein, c'est une véritable calamité pour le peuple, et la République peut se dire opprimée par la tyrannie, quand, les lois écartées, elle se soumet à l'obéissance d'un dictateur ». Le roi ne doit pas « bouleverser les lois à sa fantaisie et ramener tout ce que l'on fit avant lui à son profit et à sa guise en violant les institutions et les coutumes héréditaires » (29). Et qui contrôlera le roi ? Pour certains théologiens, ce sera des Cortès, une assemblée, mais pour d'autres, c'est un « Conseil de la Couronne » (30). Une littérature constitutionnelle, qui ne serait pas à dédaigner, étudia, en ce temps-là, ce problème (31). On se préoccupe aussi de la

(28) Il y eut là une réaction intelligente, juridique et salutaire contre Machiavel. Il faut citer en particulier dans ce sens l'ouvrage très peu connu du Père jésuite Pedro de RIVADENEIRA, « *Tratado de las religion y virtudes que debe tener el Principe cristiano para gobernar y conservar sus Estados* » (Madrid 1595), qui s'oppose précisément aux dangereuses tendances du « *Prince* ».

Pour l'œuvre des théologiens espagnols du siècle d'or, voir HINOJOSA : *Influencia que tuvieron en el Derecho público de su patria... los filósofos y teólogos españoles anteriores a nuestro siglo*. (Madrid, 1890).

(29) P. MARIANA : *Del rey de la institución de la dignidad real*. Chap. IX. *Le Prince est sujet aux lois*.

(30) Nous retrouverons plus loin une institution analogue avec un nom semblable dans le projet de constitution élaboré sous la dictature de PRIMO DE RIVERA, et comme nous le verrons, ce conseil était aussi haute cour constitutionnelle.

(31) Il faut citer en particulier le « *Tratado de la Institucion del Principe* » du publiciste valencien Furio CERIOL.

composition de ce conseil, on s'y méfie déjà des hommes politiques, il devra y avoir, de préférence, « des juriconsultes et des théologiens » (32).

La Constitution de Cadix, de 1812, établissant la suprématie de la Constitution, semble aussi admettre le principe de constitutionnalité, mais elle n'en organisait pas le contrôle effectif.

Au contraire, et c'est là un antécédent espagnol intéressant, le projet de Constitution fédérale de 1873 prévoyait ce contrôle. Il le confiait au Tribunal suprême fédéral. « Dans le cas où le pouvoir législatif ferait une loi contraire à la Constitution, le Tribunal suprême en assemblée plénière aura la faculté de suspendre cette loi » (article 77). Il était aussi chargé de résoudre les conflits de l'Etat avec les Etats fédérés et des Etats fédérés entre eux, compétence que nous retrouvons dans le Tribunal des Garanties Constitutionnelles.

Il faut attendre la dictature de Primo de Rivera, pour voir réapparaître à nouveau de semblables principes. Après quelques années de dictature (33), avec l'appui du roi et en marge de toute Constitution, Primo de Rivera fit préparer, par un organe conseiller qu'il avait créé, l'Assemblée nationale consultative, un avant-projet de Constitution. Le 6 juillet 1929, une section de cette assemblée présentait un « *Avant-projet de Constitution de la Monarchie espagnole et autres lois complémentaires* » (34).

Ce texte prévoyait la création d'un organe qui, tout en recevant certaines attributions de gouvernement, d'inter-

(32) C'est l'opinion de FOX MORCILLO. *De rege, regisque institutione*, 1, I, ch. VII.

(33) La dictature de PRIMO DE RIVERA a été étudiée dans une intéressante thèse de droit. René BEC: *La dictature espagnole de Primo de Rivera*, Montpellier, 1933.

(34) *Anteproyecto de Constitución de la Monarquía Española y otras leyes complementarias*. Madrid. Radio S.A. (sans date).

vention et consultation législative, était une haute juridiction constitutionnelle (titre V de l'Avant-projet). A cet effet, le Conseil du Royaume connaissait (art. 103) « des recours pour inconstitutionnalité ou illégalité des règlements ou des dispositions de caractère général émanant du pouvoir exécutif, des recours en inconstitutionnalité des lois qui pourraient avoir lieu dans des cas individuels et concrets d'infraction constitutionnelle ». Comme juridiction, cet organisme était aussi chargé (art. 47) : de résoudre les conflits entre l'exécutif et le judiciaire, de juger les ministres de la Couronne, conseillers du Royaume, magistrats du Tribunal suprême, de juger en définitive de la validité des élections des députés aux Cortès, quand cette assemblée là soumettrait à ses décisions en raison de la gravité du cas.

Que de ressemblances avec le Tribunal des Garanties Constitutionnelles élaboré par la République ! Et, pourtant, les Constituants républicains n'y font aucune allusion. Dans les exposés des motifs qui précèdent les avant-projets et les projets de la Constitution de 1931, dans les discours aux Cortès, dans les vœux particuliers, on ne parle pas du Conseil du Royaume. En tant qu'organe juridictionnel il était pourtant intéressant, mais on lui reprochait d'avoir été élaboré sous la dictature (35).

(35) Mais ceci nous rappelle cette phrase du protestant IHERING découvrant les théologiens catholiques et s'étonnant que les protestants les aient systématiquement méconnus : « Comment est-il possible que de telles vérités aient passées inaperçues par notre science protestante ? Combien d'égarements aurait-on évité en les utilisant ! » IHERING, *Das Zweck im Recht*, tome II, Leipzig, 1886.

SECTION II

LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE ET LA II^e REPUBLIQUE ESPAGNOLE

Nous avons vu, jusqu'ici, les antécédents de la justice constitutionnelle en Espagne, il nous faut voir maintenant comment cette notion s'est formée dans l'esprit des Constituants de 1931 et les fruits qu'elle a porté.

§ 1. — LA DOCTRINE

Depuis la grande guerre et surtout pendant la dictature, plus d'un Espagnol, se posant le problème de la Constitution future, a été amené à considérer la question de l'inconstitutionnalité.

L'actuel doyen de la Faculté de Droit de Madrid, D. Adolfo Posada, s'était intéressé au système nord-américain. Dans son « *Tratado de derecho político* », il traitait, entre autres matières, de la suprématie constitutionnelle et de la hiérarchie des lois (36), il reconnaissait la nécessité de « précautions juridiques de défense juridictionnelle de la Constitution », il signalait les divers systèmes dans les différents pays et concluait que « la valeur et la portée de ces précautions variaient selon les Etats ». Puis, dans le tâtonnement constitutionnel de la fin de la monarchie, il précisait son opinion dans deux ouvrages : le

(36) POSADA: *Tratado de derecho político*, 1929, tome II, livre I, chap. 3 et s.

« Régime constitutionnel » et « La réforme constitutionnelle » (37).

M. Posada introduisait la justice constitutionnelle, mais il « estimait que le tribunal constitutionnel devait faire partie — avec pleine substantivité — du Tribunal suprême, c'est-à-dire qu'il devait agir en dedans de l'organisme judiciaire » (38). Il montrait donc une préférence très nette pour le système américain.

L'application intégrale du même système fut préconisée par D. Angel Ossorio y Gallardo, dans son livre « *La Justicia-Pouvoir* » (39), où il demandait que l'inconstitutionnalité des lois fut de la compétence du Tribunal suprême en assemblée plénière.

D'ailleurs, dès 1920, M. Jorge Alvarado, dans une thèse de doctorat (40) essayait de prouver que ce recours était déjà possible devant le Tribunal suprême. En fait, il n'y eut pas de recours et, constitutionnellement, il ne pouvait y en avoir.

Un autre partisan du contrôle sans institution spéciale, c'est-à-dire dans le cadre de l'organisation judiciaire, fut D. Rodolfo Reyes. Dans son ouvrage « *Ante el momento constituyente español* », ce jurisconsulte mexicain donnait à l'Espagne des exemples américains ; d'ailleurs, bien que partisan du contrôle de la constitutionnalité des lois,

(37) Ce dernier livre dont la publication coïncida avec l'avènement de la République comprend deux parties : un procès violent de la dictature et une série de conseils pour l'élaboration d'une nouvelle Constitution avec une sorte d'appendice intitulé « Bases pour la Constitution politique de l'Espagne » et qui est un véritable avant-projet.

(38) POSADA: *La Nouvelle Constitution espagnole*, p. 217.

(39) *Justicia-Poder*. Conférences prononcées par Angel OSSORIO Y GALLARDO à l'Académie royale de jurisprudence et législation au début de 1927.

M. A. OSSORIO Y GALLARDO fut président de la commission juridique auxiliaire qui fit l'avant-projet de Constitution.

(40) ALVARADO: Ouv. cité.

il étudie surtout les garanties des droits individuels et le système d'amparo, que nous retrouverons plus loin. Et, après le vote même de la nouvelle Constitution, dans une conférence à l'Ateneo de Madrid, il vantait le régime américain et ne cachait pas sa méfiance vis-à-vis du Tribunal des Garanties Constitutionnelles, organe « si puissant » et réunissant une « si énorme et dangereuse somme de compétences » (41).

Le « Tribunal constitutionnel » de D. Vicente de Roig Ibañez, dans « *La constitution qu'il faut à l'Espagne* », était composé selon le genre autrichien, mais il était très nombreux et devenait, à notre avis, une sorte de petit Sénat rempli d'hommes politiques et de juristes (42).

De même, dans le numéro du 27 février 1930 du journal « *Cartel Politico* », D. Elola, magistrat au Tribunal suprême et haute personnalité juridique, s'intéressait aussi à ces problèmes et publiait un projet de tribunal constitutionnel.

Comme on le voit, les projets abondèrent à cette époque (43), mais les idées sont loin d'être précises et nous rencontrons des différences absolues, notamment quant à la composition du tribunal, quant à sa compétence, quant à la forme du recours.

(41) *Problemus constituyentes*, discours inaugural de la section des Sciences morales et politiques de l'Ateneo de Madrid. Rodolfo REYES. *Cuatro discursos*, Madrid, 1933.

(42) Vicente de ROIG IBANEZ: *La Constitucion que precisa España*. Madrid, 1929.

(43) Nous avons certainement omis d'en citer beaucoup, mais nous ne pouvons nous arrêter à tous. Nous citerons encore : José Antonio UBIERNA. *El poder judicial en las Constituciones políticas*, Madrid, 1930. — Francisco VILLANUEVA. *El momento constitucional*, Madrid, 1929.

Des articles parurent à ce sujet dans les journaux.

Nous signalerons enfin qu'à côté de ces écrits républicains il y eut des rédactions monarchiques. On peut considérer que leurs tendances ont été concrétisées dans cet avant-projet de constitution paru à la fin de la dictature et que nous avons cité plus haut comme un antécédent.

De sorte que, pour faire le point, à la veille des travaux de la commission juridique auxiliaire, nous trouvons un milieu politico-juridique qui a un certain sens du principe de contrôle constitutionnel, mais dont l'opinion est loin d'être une. Dans cette atmosphère, mais heureusement aussi, sous l'influence de leurs études des législations étrangères, les membres de la Commission juridique auxiliaire vont élaborer le Tribunal des Garanties.

§ 2. — LES CONSTITUANTS

L'avant-projet de la Commission juridique, en ce qui concerne le Tribunal des Garanties faisait de cet organe une institution qui, tout en ayant des fonctions nettement juridictionnelles était absolument indépendante du pouvoir judiciaire.

Le « préambule » de Angel Ossorio y Gallardo (44) est très net à ce sujet : « Pour ce qui est de la juridiction constitutionnelle, nous aurions pu penser au Tribunal suprême, dont les mérites sont reconnus ici-même, puisque nous appelons certains de ses membres à faire partie de la nouvelle institution. Mais, en définitive, il nous a semblé que le caractère de ses fonctions exigeait quelque chose de plus que des apports strictement judiciaires.. », car il faut que les juges du Haut Tribunal « soient libres de préjugés professionnels et d'esprit de corps ».

Et l'article 100 de l'avant-projet créait une « Haute Juridiction Constitutionnelle » chargé du contrôle de la

(44) L'avant-projet de la commission juridique auxiliaire était précédé d'un préambule de M. Angel OSSORIO Y GALLARDO, son président. Cet intéressant préambule résume parfaitement l'esprit de la commission juridique.

Constitutionnalité des lois et des décrets-lois et d'un certain nombre d'autres compétences.

La commission juridique adoptait donc le système autrichien du tribunal indépendant.

Quant au projet parlementaire, il paraissait adopter le principe de cette institution et créait le nom de « Tribunal des Garanties Constitutionnelles » (art. 117), mais par son article 118, il lui enlevait totalement le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité : en effet, le Tribunal de Garantie, quand il considérait qu'une loi est contraire à la Constitution, devait la dénoncer au Président de la République pour qu'il en demande au Parlement la révision (45).

C'était fausser entièrement le système du contrôle juridictionnel ; on le fit comprendre à la commission parlementaire et la dernière rédaction de l'article 117 donnait au Tribunal des Garanties compétence totale pour juger de l'inconstitutionnalité des lois. Quant à l'art. 118, il était évidemment supprimé.

Enfin, la Constitution, dans son article 121, adoptait la dernière rédaction de l'article 117 du projet parlementaire :

« Il est établi, avec juridiction s'étendant à tout le territoire de la République, un Tribunal des Garanties Constitutionnelles, qui aura compétence pour statuer sur :

a) Le recours en inconstitutionnalité des lois ;

(45) Article 118 du projet parlementaire: « Si le Tribunal des Garanties constitutionnelles considère qu'une loi est contraire à la Constitution, il la dénoncera dans un exposé motivé au Président de la République, lequel la renverra au Parlement pour qu'il la revise.. Revisée par le Parlement, celui-ci pourra en confirmer l'accord ou soumettre la loi au référendum.

Pendant cette procédure, les effets de la loi seront suspendus.

b) Le recours en protection (amparo) des garanties individuelles, quand la réclamation devant d'autres autorités aura été inefficace ;

c) Les conflits de compétence législative et tout autre s'élevant entre l'Etat et les régions autonomes, et ceux de ces régions entre elles ;

d) L'examen et l'approbation des pouvoirs des délégués qui, conjointement avec les Cortès, élisent le Président de la République ;

e) La responsabilité pénale du chef de l'Etat, du président du Conseil et des ministres ;

f) La responsabilité pénale du président et des magistrats du Tribunal suprême et du procureur de la République ».

Pour les personnes ayant droit au recours, l'article 123 donnait une liste très large et très vague (46) et l'article 124 s'empressait de renvoyer à une loi organique ultérieure l'organisation du tribunal ainsi que l'« *étendue et les effets des recours visés à l'article 121* ».

Ainsi, les Constituants adoptaient le système autrichien en ce qui concerne la forme du tribunal, mais ils s'en écartaient dans l'article 123, où, d'une façon imprécise et seulement à titre de direction générale, ils élargissaient la

(46) Article 123 de la Constitution: « Sont compétents pour agir devant le Tribunal des Garanties constitutionnelles :

1° Le Ministère Public ;

2° Le Gouvernement de la République ;

3° Les Régions espagnoles ;

4° Toute personne, individuelle ou collective, même si elle n'a pas été directement lésée.

Comme on le voit, rien ne précisait dans quels cas ces divers détenteurs de recours étaient compétents pour agir devant le Tribunal. Il n'y avait là qu'une indication générale.

liste des ayants-droits aux recours. Enfin, dans l'article 121, ils réservaient à la loi organique des possibilités immenses quant à l'étendue et aux effets du recours.

§ 3. — LA LOI ORGANIQUE

Pour préparer cette loi, la commission juridique auxiliaire fut à nouveau chargée de faire un avant-projet ; mais alors que dans la période pré-constitutionnelle, elle avait pu librement établir son texte, elle devait maintenant rester dans les limites du cadre constitutionnel.

Avec une probité juridique qui lui fait honneur, elle chercha à s'imprégner de son mieux de l'esprit des Constituants et « il lui parut nécessaire d'orienter toute l'institution bien plus dans le sens autrichien que dans le sens nord-américain » (paroles du professeur Perez Senano dans l'exposé des motifs de l'Avant-projet). Elle considéra « qu'on n'avait pas voulu réduire la question de l'inconstitutionnalité à un simple procès entre un individu et le Parlement » (idée de garantie individuelle), mais qu'il y avait là « un conflit entre une disposition législative et les lois fondamentales » (garantie constitutionnelle proprement dite). Pour cela, il ne fallait pas que les tribunaux ordinaires soient juges et l'on avait créé une institution spéciale.

Dès lors, la Commission juridique « admet, dit-elle, la possibilité du recours avec l'amplitude permise par la Constitution ». En conséquence, elle l'ouvrait largement, permettant à tout particulier lésé de l'intenter par voie d'action.

Le projet ministériel et la Commission parlementaire de Justice (47) suivirent, sur ce point, la Commission juridique.

(47) Nous avons expliqué plus haut quels étaient ces organismes.

Mais l'opinion de la Chambre fut tout autre. Il lui parut excessif, imprudent même de donner le recours en annulation de la loi à tout individu ; elle se tourna alors vers le système américain du contentieux incident et décida que le recours en inconstitutionnalité devant un tribunal spécialisé dont elle n'abandonnait pas le principe ne pourrait être élevé qu'à la suite d'une exception au cours d'un procès ; lorsque devant une juridiction ordinaire, l'inconstitutionnalité d'une loi sera soulevée par voie d'exception, le litige sera porté devant le Tribunal des Garanties Constitutionnelles.

Certains juristes, aussitôt, se sont récriés : « Ce n'est pas l'esprit de la Constitution, la loi organique du Tribunal des Garanties est elle-même inconstitutionnelle ! ». Ils sont allés trop loin. Certes, la loi organique donnait une figure nouvelle à la haute institution, mais rien dans la Constitution n'obligeait la Commission juridique à adopter entièrement le tribunal autrichien. Dans un brillant discours aux Cortès (48), le député Sanchez Roman le montra : le recours par voie d'exception était possible, la Constitution, dans son article 100 (49) en avait eu une « géniale intuition » (50). D'ailleurs, si les Constituants avaient adopté le tribunal autrichien de Kelsen quant à sa composition générale, ils l'avaient doté de compétences bien différentes et la liste des personnes qui pouvaient agir devant la haute juridiction n'avait rien de Kelsenien. Le jurisconsulte autrichien, en effet, a repoussé le système

(48) Diario de Sesiones, 1933, 344, p. 33 et s.

(49) Article 100 de la Constitution : « Quand un tribunal de justice sera appelé à faire application d'une loi qu'il estime contraire à la Constitution, il suspendra la procédure et prendra l'avis du Tribunal des Garanties constitutionnelles. »

(50) Dans le même sens, un intéressant vœu particulier de M. CUEVAS était joint à l'avant-projet. — V. Anteproyecto de ley e informes, etc... p. 127-133.

d' « *actio popularis* », recours largement ouvert, et l'on sait qu'en Autriche, le droit de provoquer le contrôle de la constitutionnalité des lois n'appartient qu'au gouvernement fédéral, aux gouvernements provinciaux et à la haute cour constitutionnelle elle-même, les tribunaux ordinaires ne pouvant soulever que l'illégalité des règlements.

En réalité, le texte constitutionnel espagnol avait, dans l'article 121, énuméré les recours que devait connaître le Tribunal, dans l'article 123, énuméré les personnes qui pouvaient agir, mais, dans l'art. 121, il laissait à la loi organique le soin d'adapter et de combiner à son gré, ces deux éléments.

SECTION III

LE SYSTEME ESPAGNOL DE CONTROLE DE LA CONSTITUTIONNALITE DES LOIS

§ 1. — LA PROCÉDURE DU RECOURS

Comme nous l'avons déjà montré, le système espagnol de contrôle de la constitutionnalité des lois est un compromis entre les systèmes autrichien et américain.

A l'Autriche, l'Espagne a emprunté l'idée de juridiction constitutionnelle spécialisée, aux Etats-Unis l'idée de contentieux préjudiciel.

Le contrôle de constitutionnalité des lois ne peut être provoqué que par voie d'exception, c'est-à-dire ne peut être provoqué qu'au cours d'un procès civil ou criminel par un plaideur, par le juge ou par le ministère public. En dehors de tout litige et par voie d'action directe, nul

ne peut tenter l'annulation d'une loi inconstitutionnelle (art. 30 de la loi organique). Non seulement, il faut qu'il y ait un droit lésé, mais aussi qu'il y ait un procès préalable devant les tribunaux ordinaires. C'est alors seulement qu'un plaideur pour sa défense, le ministère public pour la défense de la société ou un juge qui hésitera dans sa sentence, pourront soulever l'inconstitutionnalité.

Et c'est là la nouveauté du système : à ce seul mot de « *inconstitutionnalité* », la procédure normale s'arrête, le litige ne peut plus être résolu. Il est élevé dans le plan constitutionnel, ou mieux, un litige nouveau est né dans un plan supérieur. Et ce procès nouveau, spécial, qui est celui d'une loi contre la Constitution appelle un tribunal nouveau, spécial. L'acte juridictionnel (51) qu'accomplissait le tribunal de droit commun consistait à rapprocher un fait d'une norme et à apprécier la régularité de ce fait. L'acte juridictionnel du Tribunal des Garanties sera de rapprocher une idée politique accueillie par le Parlement et ainsi devenue règle législative d'une règle supérieure, la « *Constitution* » et d'apprécier la correction juridique de la règle législative par référence à la règle constitutionnelle. Et l'on comprend, dès lors, la nécessité d'une dualité de juridiction, la nécessité juridique de confier des actes juridictionnels d'ordre différent à des tribunaux d'ordre différent. De là, la supériorité du système espagnol sur le système nord-américain.

Et le système espagnol prolonge aussi et perfectionne le système autrichien : le recours n'est plus, comme en Autriche, la propriété exclusive d'autorités gouvernementales ou judiciaires, il appartient aussi au particulier. Sans être « *actio popularis* », ouverte à tous, le contrôle de la

(51) Nous suivons ici pleinement les idées de M. le professeur DUPEYROUX sur l'acte juridictionnel. Prof. DUPEYROUX: *Les interventions de l'organe législatif dans la fonction juridictionnelle*. (Cours de doctorat, 1932-33, Faculté de Droit de Montpellier).

constitutionnalité des lois peut être provoqué par un simple citoyen. Et c'est avec sagesse et pour éviter des abus dans l'exercice de ce recours, qu'on exige un procès préalable devant une juridiction ordinaire.

Comme nous l'avons vu, le recours peut émaner de trois sources, nous allons les considérer.

Lorsque l'inconstitutionnalité est soulevée par un plaideur, le juge doit immédiatement arrêter la procédure et demander l'avis du Tribunal suprême (Cour de Cassation). Une Chambre de cette haute juridiction, dans un délai de cinq jours, considère le cas et se demande s'il mérite bien d'être déféré au Tribunal des Garanties Constitutionnelles. Si l'avis est affirmatif, le procès est suspendu et, dans un nouveau délai de dix jours, le recours en inconstitutionnalité est porté devant le Tribunal constitutionnel. Si l'avis est négatif, le plaideur peut également intenter cette action, mais il devra fournir un cautionnement variant entre 5.000 et 25.000 pesetas, de plus le cours normal du procès initial ne peut être suspendu.

Dans les procès administratifs, le recours en inconstitutionnalité est possible, mais la procédure normale n'est pas suspendue.

Quand c'est un juge ou un tribunal qui désire l'annulation d'une loi, l'avis du Tribunal suprême est pareillement demandé et c'est le Tribunal suprême qui peut former ou non la requête devant le Tribunal des Garanties.

Pour ce qui est du ministère public, l'initiative du recours appartient directement au « fiscal » (procureur) général de la République (art. 33). Les différents représentants du ministère public dans les divers échelons ne peuvent que soumettre au « fiscal » général par voie hiérarchique leurs doutes sur l'inconstitutionnalité d'une loi.

Dès qu'il a connaissance du recours, le Tribunal constitutionnel, dans un délai de quinze jours, considère si les

conditions de forme de la requête sont remplies et l'admet ou non (art. 36).

Le Tribunal des Garanties Constitutionnelles doit aussi donner connaissance du recours à l'auteur de la loi contestée, c'est-à-dire Cortès ou organisme législatif de région autonome, pour que ceux-ci fassent défendre leur œuvre. La loi organique les autorise, en effet, à nommer à leur gré un représentant qui, devant le Tribunal des Garanties assurera la défense de la disposition législative discutée (art. 34).

Les audiences sont publiques ; l'avocat du demandeur parle d'abord, le défenseur de la constitutionnalité en second lieu.

Les sentences sont rendues dans un délai de cinq jours ; les membres du Tribunal dont l'opinion ne serait pas conforme à la sentence, doivent présenter un exposé écrit et motivé de leur opinion.

Les sentences sont notifiées au président des Cortès, au président du Conseil et au président du Tribunal suprême et, s'il y a lieu, au représentant de la région autonome.

§ 2. — LES OUVERTURES AU RECOURS ET LES EFFETS DE LA SENTENCE

L'article 29 de la loi organique distingue deux sortes d'inconstitutionnalité :

« Une loi sera inconstitutionnelle en tout ou partie de ses dispositions :

a) Quand elle enfreint un principe de la Constitution de la République ;

b) Quand elle n'a pas été votée ou promulguée dans les formes prescrites par la Constitution ».

C'est la distinction d'inconstitutionnalités matérielle et formelle ; distinction qui, en pratique, sera souvent délicate, certains auteurs (EINSENMANN) ayant même montré que toutes les inconstitutionnalités étaient formelles et que toutes les questions de contrôle de la norme légale par rapport à la norme constitutionnelle se ramenaient à des questions de procédure.

Quoi qu'il en soit, nous ne soulèverons pas à nouveau ce problème, mais la distinction de l'article 29 est très importante car c'est sur elle que sont basés les effets de la sentence. Si la sentence déclare que la loi « n'a pas été votée ou promulguée en la forme prescrite » par la Constitution, l'annulation de la loi est absolue (article 42 § 1), elle vaut, dit-on, en langage juridique, « erga omnes » ; au contraire, s'il n'y a qu'une inconstitutionnalité matérielle, la sentence n'a d'effet que dans le cas concret envisagé, elle ne vaut qu'« inter partes ».

La distinction est donc d'une importance capitale que l'on ne saurait trop souligner : inconstitutionnalité formelle entraîne annulation totale, inconstitutionnalité matérielle entraîne simple inapplicabilité au cas concret.

Le problème de la rétroactivité se pose d'une façon particulièrement intéressante dans le cas de l'annulation absolue : les situations juridiques nées dans la période où la loi annulée était en vigueur subsisteront-elles ? A priori, on répondrait par la négative, annulation absolue semble signifier que la disposition législative attaquée est censée n'avoir jamais existée, elle n'a jamais été une loi. Néanmoins, une telle mesure détruisant les contrats établis de bonne foi créerait une insécurité nuisible à la vie juridique de la Société. Aussi l'article 42 s'est-il empressé d'ajouter que l'annulation absolue « n'affecterait pas les situations juridiques nées lorsque la loi était en vigueur ».

Cette disposition est pourtant critiquable. S'il est en effet dangereux pour les relations contractuelles de détruire des

situations juridiques existantes du fait d'une loi anti-constitutionnelle, il est bien prétentieux alors de parler d'annulation erga omnes. Il aurait été certainement plus sage de laisser la question de l'effet rétroactif à l'appréciation du Tribunal, dans chaque cas déterminé : « Normalement l'annulation s'opère pour le futur ; cependant le Tribunal peut, avec prudence, décréter l'effet de l'annulation dès la naissance même de la loi », disait Perez Serrano dans l'exposé des motifs de l'avant-projet (52), car l'article 43 de l'Avant-projet adoptait cette disposition.

On aurait pu aussi très utilement fixer un délai au terme duquel une loi ne pourrait plus être attaquée.

Quant aux effets du recours dans le cas d'une inconstitutionnalité matérielle, en se réduisant à une simple inapplicabilité au cas concret, la loi anticonstitutionnelle continue à subsister. Les discussions ont été assez âpres aux Cortès à ce sujet, mais les défenseurs de la suprématie de la Chambre ont été victorieux : la simple inapplicabilité est, en effet, beaucoup moins vexatoire pour le législateur que l'annulation totale. Elle « laisse sa souveraineté intacte » (Jimenez de Asúa). Mais une vie juridique fausse continue à s'élaborer sur cette loi viciée ; et le Parlement ne se décidera peut-être à la changer que lorsque plusieurs recours auront eu lieu contre elle.

La solution du droit américain en la matière est plus radicale. Certes, aux Etats-Unis, comme en Espagne, la déclaration d'inconstitutionnalité n'est faite que pour un cas donné, mais la sentence de la Cour suprême améri-

(52) C'était là l'application d'une idée bien « kelsenienne ». KELSEN n'allait-il pas jusqu'à proposer de permettre au Tribunal constitutionnel « de mettre positivement en vigueur des normes » dans certains cas, ce qui « accentuerait beaucoup le caractère législatif de sa fonction ». (KELSEN: *La garantie juridictionnelle de la Constitution*. Revue de Droit public, 1928, p. 197).

caine acquiert une plus grande importance pour d'autres raisons : elle lie, en effet, non seulement les juridictions subordonnées, mais aussi la Cour elle-même pour l'avenir et elle s'impose en fait aux législatures d'Etats. Comme on le sait, le juge américain est doté d'une certaine puissance législative (« gouvernement des juges ») et les Cours américaines ont le droit d'adresser des injonctions aux fonctionnaires publics et aux particuliers pour leur interdire l'application de la loi. Par les *advisory opinions*, le législateur demande au juge de lui indiquer la voie qu'il doit suivre dans telle matière où il s'apprête à légiférer. Enfin, par un jugement déclaratoire, un particulier peut, avant tout procès et en dehors de tout litige présent, avoir un avis du juge sur des droits qui sont l'objet d'une législation suspecte.

Dans notre contentieux administratif français, lorsqu'à la suite d'un recours pour excès de pouvoir, le Conseil d'Etat annule un règlement d'administration publique, il ne peut amender l'acte ou le réformer, il ne peut émettre aucune règle positive, le particulier devra, d'autre part, invoquer une situation juridique dommageable et qu'il a intérêt à faire cesser, mais les effets de la sentence sont néanmoins très étendus : l'acte est annulé « *erga omnes* » et doit être considéré comme retiré par l'autorité même qui l'a émis, il disparaît comme s'il avait été rapporté par son auteur et, par là, il intéresse tous les citoyens.

En Espagne, au contraire, comme nous l'avons dit, dans le cas d'une inconstitutionnalité matérielle l'annulation n'intéresse directement que les parties au procès. Et, dès lors, une nouvelle question se pose : peut-on affirmer — comme nous le faisons plus haut — que le litige primitif qui se déroulait devant la juridiction normale s'efface et disparaît pour faire place à un procès nouveau entre la loi et la Constitution ? N'est-ce pas plutôt le litige primitif intégral qui a été porté devant le Tribunal des Ga-

ranties Constitutionnelles ? Le Tribunal constitutionnel, en rendant une sentence qui n'intéresse que le cas particulier, deviendrait alors une haute juridiction de l'organisation judiciaire ayant évoqué un simple procès. Cette anomalie n'a pas échappé au jurisconsulte Elola : « Il y aurait alors une invasion du Tribunal des Garanties sur la juridiction ordinaire... Le Tribunal des Garanties devient alors une suprême instance de la juridiction ordinaire et cela les Constituants ne l'ont pas voulu » (53).

La loi organique est allée contre la Constitution, elle est elle-même anticonstitutionnelle, pensent Elola et d'autres juristes espagnols. Comme nous l'avons déjà dit plus haut, nous ne le croyons pas. Certes, entre le texte de la loi organique et le texte fondamental, on assiste à une évolution importante de la notion de juridiction constitutionnelle. Mais cette évolution était permise, le législateur de la loi organique n'ayant fait que se mouvoir dans le cadre assez large que lui présentait le Constituant.

On ne saurait contester que la simple inapplicabilité au cas envisagé est une mesure qui amoindrit singulièrement le caractère supra-législatif du Tribunal des Garanties Constitutionnelles. M. Geny assurerait sans doute qu'elle le fait disparaître totalement et que le Tribunal des Garanties n'est qu'un organisme judiciaire. M. Geny n'a-t-il pas prétendu, en effet, que le refus d'application de la loi à un cas concret ne serait pas un empiètement du judiciaire sur le législatif ? (54). Et d'autres auteurs (55) n'ont-ils pas affirmé, dans le même sens, une distinction entre le « refus d'application de la loi » et son « annulation » ? Mais cette opinion n'est pas la nôtre et nous sui-

(53) Diario de Sesiones, 1933, 345, p. 22

(54) GENY : *Science et technique en droit privé positif* (1924), IV, p. 91.

(55) Voir en ce sens DUQUET : *Traité de droit constitutionnel* (1930), tome III.

vons ici pleinement M. Einsenmann (56) : annulation « erga omnes » ou annulation « in concreto », envers tous ou à l'égard d'un seul, il n'en reste pas moins qu'une institution a fait échec à la loi, émettant ainsi un acte d'essence supra-législative.

§ 3. — LES NORMES POSITIVES
QUI PEUVENT FAIRE L'OBJET DE RECOURS

Le principe essentiel du système espagnol est que, dans son œuvre de contrôle juridictionnel, le Tribunal des Garanties n'est compétent que pour l'inconstitutionnalité des lois au sens strict et formel, c'est-à-dire des dispositions par voie générale votée par les Cortès selon la procédure d'élaboration des lois : le contrôle de l'inconstitutionnalité des règlements considéré par beaucoup comme le corollaire du précédent échappe en Espagne à la haute juridiction constitutionnelle. Cela résulte nettement de l'article 28 de la loi organique par lequel peuvent être l'objet du recours d'inconstitutionnalité les lois de la République, les lois des régions autonomes et certains décrets « considérés dans ce cas comme lois et signalés dans les articles 61 et 80 de la Constitution ». Le législateur exprime donc que c'est parce qu'à titre exceptionnel il les considère comme des lois que ces dispositions peuvent être attaquées ; ce qui implique nettement que, dans son principe général, il refuse tout recours contre l'inconstitutionnalité des décrets.

De même, dans le plan régional, le législateur considère comme lois, donc susceptibles d'être déférés à la censure du Tribunal, les décrets des gouvernements des régions autonomes qui, d'après les statuts régionaux, ont un

(56) EISENMANN: *La Justice constitutionnelle et la Haute Cour...*, etc...

caractère analogue à ceux des articles 61 et 80 de la Constitution.

Peuvent donc faire l'objet du recours :

Les lois de la République.

Les lois régionales.

Les décrets signalés aux articles 61 et 80 de la Constitution.

Les décrets des gouvernements régionaux ayant un caractère analogue aux précédents.

Les lois de la République, ce sont les textes législatifs votés par les Cortès. Une catégorie de lois échappent pourtant au Tribunal des Garanties : « Seront exceptées du recours d'inconstitutionnalité, les lois antérieures à la présente », dit la disposition finale de la loi organique. Monstruosité juridique ! Pourquoi les lois votées la veille de la loi organique ne peuvent-elles être l'objet d'un recours prévu depuis la Constitution ? (57). Comment pourrait-on dire : « Ce qui a été fait par les Cortès jusqu'à ce jour est absolument irrévissable alors même qu'elles auraient fait des choses inconstitutionnelles » (Sanchez Roman) (58).

Les lois votées par référendum sont-elles susceptibles de recours ? Le texte de l'article 28 ne le précise pas, mais il est évident qu'un tel recours est possible, bien que certains projets aient émis l'avis contraire.

Il est évident qu'il paraît *à priori* très hardi d'annuler une disposition législative prise par le peuple lui-même. Et pourtant, donner à ces dispositions un « bill d'immuni-

(57) Des raisons politiques se cachent dans cette disposition finale. Les Cortès ont voulu éviter que l'on touche à certaines lois antérieures à la loi organique qui avaient été votées au milieu de passions politiques violentes (en particulier, loi sur les Congrégations). Cette disposition, ce « bill d'immunité » vis-à-vis de certaines lois, comme on a dit aux Cortès, est véritablement inconstitutionnel.

(58) Diario de Sesiones, 1933, 344, p. 39.

té » serait une erreur juridique profonde. Comme l'a dit M. Recasens Siches (59), la Constitution espagnole a créé deux organes législatifs : les Cortès d'une part, et d'autre part, le peuple agissant par referendum. Les actes émanant de l'un ou de l'autre peuvent être anticonstitutionnels et doivent être susceptibles de recours. Et M. Perez Serrano (60) fait remarquer avec à propos que la Constitution a créé un « referendum législatif » et non « un referendum constituant ». Enfin, non sans malice, M. Ossorio y Gallardo (61) observe que si quatre cents députés peuvent se tromper, à plus forte raison les masses populaires votant en referendum.

Les décrets signalés aux articles 61 et 80 de la Constitution peuvent seuls être l'objet de recours :

Article 61. — « La Chambre peut autoriser le Gouvernement à légiférer par décret, pris en Conseil des ministres sur les matières réservées à la compétence du pouvoir législatif.

» Ces autorisations ne pourront avoir un caractère général et les décrets pris en vertu de ces autorisations se conformeront strictement aux bases établies par le Congrès pour chaque matière concrète.

» La Chambre pourra réclamer qu'il lui soit donné con-

(59) Diario de Sesiones, 1933, 343, p. 36 et s.

(60) Don Nicolas Perez SERRANO: *El proyecto de Tribunal de Garantías y el recurso de inconstitucionalidad*. Article dans *Revista de Derecho público*, 15 janvier 1933.

(61) Diario de Sesiones, 1933, 345, p. 7.

ROYER-COLLARD trouvait le referendum beaucoup plus dangereux que la loi, parce que beaucoup plus capricieux. « C'est, disait-il, le gouvernement direct accidentel, appelé, un jour, subitement et par hasard, à s'exercer. Il ne peut être, par définition, que l'expression d'un caprice. Une loi peut être un caprice, mais elle est tempérée par une série d'autres lois qui la précède et qui la suivent et cela finit par donner une moyenne qui a des chances d'être raisonnable ».

naissance des décrets ainsi faits, afin de juger s'ils sont conformes aux bases par elle établies.

» En aucun cas, ne pourra être autorisée dans cette forme, aucune augmentation de dépenses ».

Article 80. -- « Quand le Congrès ne sera pas réuni, le Président, sur la proposition et sur l'avis unanime du Gouvernement, et avec l'approbation des deux tiers de la Députation permanente, pourra statuer par décret sur les matières réservées à la compétence des Cortès, dans les cas exceptionnels qui requièrent une décision urgente, ou quand l'exige la défense de la République.

» Les décrets ainsi faits n'auront qu'un caractère provisoire et ils ne seront en vigueur que pendant que la Chambre n'aura pas statué ou légiféré sur la question ».

On voit aussitôt combien sont importants ces décrets que M. Ossorio y Gallardo appelle des « succédanés de la loi » et la loi organique les a avec raison assimilés à des textes législatifs (61 *bis*).

Quant aux décrets ordinaires, ils ne sont pas susceptibles de recours devant le Tribunal des Garanties Constitutionnelles ; car la Constitution, dans son article 101, ayant prévu la création d'un recours contentieux contre l'illégalité des actes administratifs, les excès et détournements de pouvoir, il serait possible par cette voie, d'arrêter les décrets anticonstitutionnels. Mais ce recours n'a pas encore été organisé. Le décret du 6 avril 1935 portant règlement du Tribunal des Garanties avait établi la compétence du Tribunal en cette matière. Mais un décret du 7 juin 1935 est venu abroger cette disposition.

Les lois régionales, c'est-à-dire votées par les organes législatifs des régions autonomes sont susceptibles du

(61 bis) En France, ces décrets sont appelés décrets-lois, mais ils ne sont pas des actes législatifs et peuvent être déférés au Conseil d'Etat.

recours en inconstitutionnalité, non seulement quand elles sont contraires à la Constitution espagnole, mais aussi lorsqu'elles portent atteinte à leur propre statut régional (Art. 29, § 2).

Quant aux décrets régionaux, c'est-à-dire émanant du pouvoir exécutif des régions autonomes, ils peuvent être attaqués devant le Tribunal des Garanties Constitutionnelles, s'ils ont, dans leur sphère régionale, un caractère analogue aux décrets mentionnés dans les articles 61 et 80

§ 4. — SANCTIONS ET FRAIS DE PROCÈS

Le législateur espagnol s'est beaucoup méfié en matière de contrôle constitutionnel des plaideurs audacieux ; c'est pour cette raison que, si le procès est perdu, le cautionnement (62) n'est pas rendu (art. 43). De plus, si le tribunal reconnaît qu'il y a eu « témérité manifeste ou mauvaise foi évidente », il peut condamner le perdant à une amende supplémentaire de 1.000 à 10.000 pesetas.

Cette dernière sanction peut être appliquée à l'avocat qui plaide devant le tribunal, s'il est l'instigateur de cette témérité ou de cette mauvaise foi. Mesure singulière qui est une des manifestations de la méfiance et de l'hostilité du Parlement vis-à-vis du Barreau.

Si l'auteur du recours intempestif est un tribunal, le Tribunal des Garanties Constitutionnelles ne sévit pas lui-même, mais il en fait part au président du Tribunal suprême, qui prendra les mesures disciplinaires opportunes (63).

(62) Rappelons que le plaideur ne verse un cautionnement que dans le cas où il a intenté un recours en inconstitutionnalité malgré l'avis contraire de la Cour Suprême.

(63) Excellente preuve de la séparation du Tribunal des Garanties d'avec le pouvoir judiciaire.

CHAPITRE II

L'AMPARO

GENERALITES

L'idée de droits individuels et de garanties de ces droits est vieille, en Espagne, et très prospère dans ce pays dont l'esprit fut traditionnellement ultra-individualiste (64). Parmi les idées de la Révolution française qui pénétrèrent en Espagne, le courant individualiste fusionna avec cet état d'esprit proprement espagnol. Et les Constitutions qu'eut la Péninsule au xix^e siècle parlent avec flamme des libertés de l'homme. Mais aucune n'avait présenté un système pratique, un moyen matériel de faire respecter ces droits en créant un organisme de caractère judiciaire qui trancherait les conflits entre l'Etat et le citoyen opprimé.

(64) L'individualisme espagnol va jusqu'à l'anarchie. Au moyen âge, disait le grand penseur espagnol Angel GANIVET, « notre patrie fut à deux pas de réaliser son idéal juridique: que tous les Espagnols eussent dans leur poche une charte de privilège composée d'un seul article rédigé en ces termes brefs, clairs et frappants: Cet Espagnol est autorisé à se conduire suivant son bon plaisir » (Angel GANIVET, *Idearium español*.)

Ce fut la Constitution de 1931 qui eut l'idée d'établir un pareil système et c'est ainsi que dans l'article 121, elle a ajouté aux nombreuses compétences du Tribunal des Garanties Constitutionnelles le recours en protection des garanties individuelles (*amparo*).

On peut se demander comment la Constitution de la 1^{re} République espagnole, par certains côtés si fortement socialiste, a admis une institution aussi individualiste (65). Rappelons que la République de 1931 était une réaction contre la Dictature et qu'elle éprouvait le besoin de proclamer et de garantir les libertés individuelles. C'est surtout parce que la tendance individualiste est une de ces constantes historiques qui a marqué l'« intrahistoire », comme dit M. Unamuno, du peuple espagnol et qui s'impose à lui malgré les aspirations marxistes de certains (66).

Enfin, la garantie de l'individu par l'*amparo* était défendue par beaucoup de juristes. Un Mexicain, M. Rodolfo Reyes (67), s'était fait, en Espagne, le champion de cette idée prospère en son pays depuis le milieu du xix^e siècle. Et l'Espagne accueillit avec une bienveillance mêlée peut-être d'une sentimentalité maternelle, une

(65) L'*Amparo* présuppose en effet l'existence d'une partie de la personne humaine à laquelle l'Etat ne peut toucher et semble admettre cette formule ultra-individualiste de Benjamin CONSTANT: « Il y a une partie de la personne humaine qui de nécessité reste individuelle et indépendante... Quand elle franchit cette ligne, la majorité est factieuse... Lorsque l'Autorité commet de pareils actes, il importe peu de quelle source elle se dise émanée, qu'elle se nomme individu ou nation; elle serait la nation entière, moins le citoyen qu'elle opprime, qu'elle n'en serait pas plus légitime. »

(66) « Ce qui dans l'Espagne, précisément, impressionne le plus tout homme qui n'est pas Espagnol, c'est la survivance continue d'une force unique de l'ancien dans le nouveau... » KEYSERLING. *Analyse spectrale de l'Europe*. Chap. Espagne.

(67) Doctor Rodolfo REYES, ex-ministre mexicain et ancien professeur de droit constitutionnel à Mexico. *Ante el momento constituyente español*, Madrid, Buenos-Aires, 1931. — *Cuatro discursos*, Madrid, 1933.

institution qui lui venait du Mexique, un de ses fils spirituels d'outre-Atlantique.

Nous avons déjà vu plus haut au sujet du recours en inconstitutionnalité, que l'amparo mexicain permettait l'annulation de tout acte lésant une liberté individuelle et que, par là, les lois peuvent faire l'objet du recours d'amparo. La Constitution espagnole, plus nuancée, a organisé deux recours différents, l'un pour l'inconstitutionnalité des lois, l'autre pour les atteintes aux libertés individuelles émanant des autorités gouvernementales ou judiciaires ; c'est à ce second recours seulement que l'on a donné en Espagne le nom d'amparo.

De cette procédure, on peut rapprocher la vieille procédure anglaise de l'« habeas corpus », par laquelle une haute cour de justice, sur la demande d'un simple citoyen, peut enjoindre à une autorité ou à un individu qui détient un prisonnier, de lui amener ce détenu pour qu'elle le juge.

L'amparo espagnol est réglementé par le titre IV de la loi organique du Tribunal des Garanties. Nous verrons successivement :

Quels sont les droits garantis par le recours d'amparo ?

Les conditions du recours.

A qui appartient le recours ?

§ 1. — DROITS INDIVIDUELS GARANTIS PAR LE RECOURS D'AMPARO

L'article 44 de la loi organique nous en donne une liste nettement limitative : ce sont les droits « désignés dans les articles 27 à 34 et les articles 38 et 39 de la Constitution » :

La liberté de conscience, le libre exercice des cultes de façon privée, le fait que la condition religieuse ne peut modifier la personnalité civile ou politique (art. 27).

Des garanties devant les juridictions pénales (art. 28) ;

Des garanties sur la liberté individuelle et les détentions (art. 29).

L'interdiction pour l'Etat d'extrader les délinquants politico-sociaux (art. 30).

Le droit pour tout Espagnol de choisir sa résidence et son domicile ; l'inviolabilité du domicile, sauf mandat d'un juge compétent (art. 31).

L'inviolabilité de la correspondance (art. 32).

La liberté de choisir sa profession, la liberté du commerce et de l'industrie (art. 33).

La liberté d'opinion et de presse, sauf saisies ou suspension dans certaines formes (art. 34).

Le droit de réunion pacifiquement et sans armes (art. 38).

Le droit de syndicat et d'association (art. 39).

Les Cortès ont voulu que cette liste soit limitative. Elle est suffisamment longue, d'ailleurs, pour protéger les citoyens. Certains auraient désiré une formule plus large garantissant « tous les droits individuels indiqués dans la Constitution ». La Chambre ne fut pas de cet avis, craignant que l'on abusât du recours. Mais certaines prescriptions constitutionnelles ayant trait à la liberté des individus, peuvent être violées impunément, celle de l'article 42, par exemple : « En aucun cas, le Gouvernement ne pourra expulser ou déporter les Espagnols, ni les éloigner à plus de 250 kilomètres de leur résidence ». Il y a là un certain manque de logique qui n'a pas échappé à quelques juristes (68).

(68) M. Xavier ELOLA, M. HORN. Diario de Sesiones, 1933, 350.

§ 2. — CONDITIONS DU RECOURS

Il y en a deux (art. 45 de la loi organique) :

1° Qu'il existe un acte concret des autorités gouvernementales, judiciaires ou de tout autre ordre qui, à l'égard d'un individu déterminé, ait enfreint l'une des garanties mentionnées dans l'article 44 ;

2° Que ce même recours ayant été présenté devant le tribunal d'urgence prévu par l'article 100 de la Constitution n'ait pas été admis ou ait donné lieu à un jugement négatif.

L'individu qui veut donc entamer la procédure d'amparo doit d'abord se demander si la garantie qu'il invoque est bien une de celles énumérées dans la liste de l'article 44, encore que dans certains cas, cette liste doive être réduite. En effet, l'article 53 de la même loi organique nous rappelle que pendant l'application de la loi d'Ordre public, le nombre des droits et garanties que l'Autorité doit respecter est restreint, c'est là un renvoi très net à l'article 42 de la Constitution. Ce dernier texte prévoit — et en cela, il est bien espagnol, — la fameuse *suspension des garanties* qui est le leitmotiv de l'histoire constitutionnelle de l'Espagne au XIX^e siècle.

D'ailleurs, toutes les garanties ne peuvent être suspendues, mais seulement celles désignées dans les articles 29, 31, 34, 38 et 39. Mais, si l'on se reporte à l'énumération que nous avons faite plus haut, on verra toute l'importance des droits sauvegardés par ces textes.

La loi « de Orden público » du 28 juillet 1933 correspond, en France, à la loi du 3 avril 1878 sur l'état de siège. Comme en France, cette loi prévoit, en cas de périls imminents, de graves exceptions au droit commun. Mais la loi espagnole est plus nuancée et distingue, en cas de

troubles, trois situations possibles : état de prévention, état d'alarme, état de guerre. L'état de guerre espagnol correspond à notre état de siège français. Dans les deux autres cas, les mesures d'exception prévues sont moins importantes. On a essayé d'adapter ces situations d'exception à la gravité des événements. La suspension des garanties permise par l'article 42 n'est possible que dans l'état d'alarme et l'état de guerre.

La condition qui exige une instance préalable devant un « tribunal d'urgence » est destinée à passer au crible les recours d'amparo et à éviter l'encombrement du Tribunal des Garanties Constitutionnelles. Mais les tribunaux d'urgence annoncés dans l'article 105 de la Constitution (69) n'existaient pas lors du vote de la loi organique ; provisoirement, des dispositions transitoires prévoient que dans l'attente de la création des tribunaux d'urgence, le recours d'amparo sera obligatoirement précédé d'une réclamation devant « l'autorité compétente ». On entend par là « le supérieur hiérarchique immédiat de l'agent ou de l'autorité qui a causé le dommage ».

Il convient ici de se mettre en garde contre une confusion facile : des organisations judiciaires ont été créées en Espagne sous le nom de tribunaux d'urgence, mais ils n'ont rien de commun avec les tribunaux d'urgence prévus par l'article 105 de la Constitution. La loi d'ordre public, qui prouve que les gouvernements les plus résolument libéraux et démocratiques sont souvent obligés de prendre des mesures d'allure dictatoriale, a créé des juridictions à procédure sommaire pour juger des crimes et des délits commis contre l'ordre public. Par une confusion étrange, on leur a donné le nom de tribunaux d'urgence

(69) Article 105 de la Constitution: « La loi organisera des tribunaux d'urgence pour rendre effectif le droit de protection (amparo) des garanties individuelles. »

(70), mais ces organes destinés à défendre l'Etat contre les éléments extrémistes, n'ont rien de commun avec les juridictions prévues par l'article 105 et destinées à défendre les droits et garanties des particuliers contre les abus de ce même Etat.

•

§ 3. — QUI PEUT INTENTER LE RECOURS ?

« Pourra intenter le recours, la personne qui se considère lésée, ou tout citoyen ou personne juridique » (art. 47).

Voilà une des dispositions les plus curieuses de la loi organique. Certes, elle part d'un point de vue généreux qui fut soutenu à la Chambre par M. Gomariz (71) : « Si le citoyen dont le droit est violé est emprisonné et ne peut lui-même intenter le recours, il est bon que tout autre individu puisse agir à sa place. Mais dans bien d'autres cas, ce sera ridicule : « Et si je ne veux pas, moi, qu'on me défende ! s'écrie M. Elola dans un de ses brillants discours. Si la police est venue chez moi, sans les garanties que me concède la loi, mon voisin pourra venir et dire : Ils sont entrés chez M. Elola, ils ont bouleversé les bureaux, ils ont saisi la correspondance et bien que lui ne proteste pas, moi, je proteste en son nom ! »

Aussi, des juristes sensés avaient-ils⁷⁰ désiré que l'on délimitât avec précaution les quelques cas où l'action en amparo serait absolument publique, et M. Elola signalait avec beaucoup de finesse combien il était illogique de voir que le recours en inconstitutionnalité des lois n'était ouvert qu'au particulier lésé, dans un cas concret, par voie d'exception, alors que le recours d'amparo était ouvert à tous.

(70) Ley de Orden público du 28 juillet 1933. Titre III.

(71) Diario de sesiones, 1933, 350.

Il est, en effet, incontestable qu'un recours d'inconstitutionnalité intéresse beaucoup plus la vie juridico-politique du pays qu'un simple recours d'amparo ; la décision qui annule une loi, norme générale, *qui s'applique à tous*, est d'un ordre beaucoup plus important que celle qui annulera un acte administratif ou gouvernemental qui ne touchait qu'un seul particulier.

Et M. Elola, dans un « vœu particulier », avait demandé que le recours ne soit public que lorsque le particulier lésé est dans l'impossibilité d'agir et non pas seulement lorsqu'il n'agit pas (72). Cette solution paraît bien meilleure. Le législateur ne l'a pourtant pas adoptée et c'est ainsi que le recours d'amparo est public. Mais il a prudemment ajouté que le plaignant, s'il n'est pas le particulier lésé, devra verser un cautionnement fixé par le tribunal (art. 47).

Enfin, en cas de « notoire abus du droit », la Chambre d'amparo pourra infliger au plaideur une amende pouvant aller jusqu'à 10.000 pesetas (art. 50). Et si un tel abus était nettement inspiré par l'avocat, le Tribunal des Garanties pourrait lui interdire de plaider devant lui pendant un certain temps (deux ans au minimum).

(72) Diario de sesiones, 1935, 350.

CHAPITRE III

LES CONFLITS ENTRE L'ETAT ET LES RÉGIONS AUTONOMES ET CEUX DE CES RÉGIONS ENTRE ELLES

Cette matière assez délicate est étudiée par le titre v de la loi organique. Les divers cas de conflits sont divisés en trois groupes :

- 1° Conflits de compétence législative ;
- 2 Conflits d'attributions entre les autorités administratives de l'Etat et des régions autonomes et semblables conflits des régions autonomes entre elles ;
- 3° Autres conflits possibles.

§ 1. — CONFLITS DE COMPETENCE LEGISLATIVE

La Constitution espagnole a admis l'autonomie régionale avec la possibilité pour les régions autonomes de légiférer dans certaines limites et sous certaines conditions. Par là, elle a créé ce que nous appellerons des « terrains

législatifs » dans lesquels peuvent se mouvoir librement et exclusivement Etat et Régions. Si l'un de ces deux organes empiète sur le terrain de l'autre, si l'Etat vient à légiférer dans un domaine exclusivement réservé à la Région ou vice-versa, il se produira un conflit. Semblable conflit naîtra si une région autonome empiète dans le terrain législatif d'une autre région.

Ce sont de tels litiges que le Tribunal des Garanties est chargé de résoudre sous le nom de « conflits de compétence législative » (art. 54).

Qui peut exercer ce recours ?

Quand il s'agit de dispositions législatives émanant de l'Etat, c'est le pouvoir exécutif de la Région autonome « directement affectée ».

Quand il s'agit de lois régionales, c'est le Gouvernement de la République ou l'exécutif d'une autre région autonome (art. 55).

Dans ces divers cas, les pouvoirs exécutifs des régions autonomes peuvent agir « sur leur propre initiative ou sur accord avec leur organe législatif respectif ».

A quel moment peut être intenté le recours ?

Il doit être intenté dans un délai de vingt jours après la publication des dispositions incriminées dans les journaux officiels du pouvoir central (*Gaceta de Madrid*) ou des régions autonomes (art. 56).

Quelle est la nature véritable de ce recours ? Conflit de compétence législative, nous dit la loi organique. Cette appellation paraît quelque peu inexacte. Lorsque l'Etat ou une région autonome mettent en mouvement cette action à propos d'une loi, ils demandent dans le fond que la loi incriminée soit *annulée* parce qu'empiétant sur un terrain délimité par la Constitution ou par un statut régional qui a valeur constitutionnelle : la véritable nature d'un tel recours, c'est « un recours en inconstitutionnalité pour incompétence législative ».

Il semble que l'appellation « conflit de compétence » serait meilleure si le litige pouvait être élevé avant le vote même de la loi. Mais le législateur ne l'a pas voulu, l'article 56 est formel et cela paraît raisonnable. Si, en effet, il était permis de dire à un Parlement, lorsqu'il s'apprête à légiférer sur un point donné : « Halte-là ! vous travaillez sur un domaine qui ne vous appartient pas, nous allons demander l'avis du Tribunal des Garanties Constitutionnelles », le travail législatif pourrait être ainsi constamment retardé et enrayé.

Quels sont les effets de la sentence ? Ils sont différents selon que la disposition législative qui fait l'objet du litige émane de l'Etat ou d'une région autonome.

S'il s'agit d'une loi l'Etat, elle « restera sans effet vis-à-vis de la Région réclamante seule », dit l'article 59.

S'il s'agit, au contraire, d'une disposition émise par une région, l'annulation est totale ainsi que les actes d'exécution.

Une dernière question se pose : ce que nous avons appelé le « recours en inconstitutionnalité pour incompétence législative » est-il ouvert à un simple particulier ? Prenons un exemple : il se peut, au moins théoriquement, que le pouvoir exécutif d'une région oublie ou ne veuille pas élever le conflit dans le cas où une loi centrale est venue empiéter dans son terrain. Si cette loi centrale lèse un particulier, ce dernier peut-il attaquer directement cette mesure pour incompétence législative ? Non. Mais si un procès naît à ce sujet, le particulier peut, par voie d'exception, entamer la procédure normale en inconstitutionnalité, en montrant que la Constitution a été violée sur un point de compétence législative.

§ 2. — CONFLITS D'ATTRIBUTIONS ENTRE LES AUTORITES ADMINISTRATIVES

Indépendamment des conflits qui peuvent se produire entre les organes législatifs, des conflits du même genre peuvent naître entre les organes exécutifs.

Une des conséquences de l'autonomie des régions étant la multiplicité des mécanismes administratifs, les administrations centrales et régionales reçoivent des sphères d'action délimitées. Mais des empiètements peuvent se produire à chaque instant.

C'est ce que la loi organique a appelé « conflit d'attribution entre autorités administratives ». Elle les divise en conflits d'attribution positifs et conflits négatifs.

L'article 10 du Statut de Catalogne (loi du 15 septembre 1932) prévoit que l'organisation et le fonctionnement du ministère public en Catalogne appartient intégralement à l'Etat espagnol. Si la Généralité de Catalogne par son Conseiller de Justice (Garde des Sceaux) essayait d'intervenir dans ce domaine, un conflit d'attribution positif ne manquerait pas de naître entre le ministre espagnol et le ministre catalan.

La procédure est alors la suivante. L'autorité qui s'estime privée d'une faculté administrative lui appartenant en propre, invite d'abord l'autre autorité à rester dans son domaine. Si un accord exprès ou tacite — la non-réponse dans un certain délai étant considérée comme un accord — n'intervient pas, le Tribunal des Garanties est saisi du litige.

Des difficultés semblables peuvent s'élever entre les organes exécutifs de deux ou plusieurs régions autonomes.

Seuls, peuvent intenter ce recours, un ministre de la République ou l'exécutif d'une région autonome ; en aucun cas, un particulier.

Les conflits d'attribution négatifs envisagent le cas où aucune autorité ne veut exercer telle faculté administrative sous prétexte qu'elle est incompétente.

Si un particulier est lésé par cette inaction, il fera d'abord une réclamation auprès du ministère intéressé ou auprès de l'exécutif de la Région autonome. En cas de réponse négative ou de silence après un certain délai, il élève la question devant le Tribunal des Garanties Constitutionnelles. Seule, « la personne directement intéressée » a le droit d'intenter ce recours (art. 66).

§ 3. — AUTRES CONFLITS

La loi organique, dans son article 67, prévoit d'une manière tout à fait générale et vague que chaque fois que des contestations non prévues précédemment s'élèveront entre un ministre de la République et l'exécutif d'une région autonome, ou entre les divers exécutifs des régions, le Tribunal des Garanties sera compétent pour résoudre la difficulté.

CHAPITRE IV

CONFLITS ENTRE LE TRIBUNAL DES COMPTES ET LES AUTRES ORGANISMES DE L'ETAT ET DES REGIONS AUTONOMES

Dans cette matière, la loi organique est très brève et assez imprécise. Elle dit seulement que quand un conflit éclate entre le Tribunal des Comptes et un autre organisme de l'Etat ou d'une région autonome, le Tribunal des Garanties peut en être saisi, si l'un et l'autre des organes en conflit le désirent (art. 68).

Le Tribunal des Comptes de la République est, selon l'article 120 de la Constitution, « l'organe chargé de contrôler la gestion financière. Il dépend directement des Cortès et exerce, par délégation des Cortès, ses fonctions de vérification et d'approbation finale des comptes de l'Etat », et, selon l'article 17 de la loi du Statut de Catalogne (73), il contrôle annuellement la gestion financière de la Généralité. Comme on peut le prévoir, à l'occasion de ces contrôles, des conflits peuvent naître, mais la loi organique n'a précisé ni quels sont ces conflits, ni quels sont ces organismes (74).

(73) Loi du 15 septembre 1932, promulguant le statut de Catalogne.

(74) La caisse autonome d'amortissement prévue par l'article 119 de la Constitution est un de ces organismes.

CHAPITRE V

L'EXAMEN DES POUVOIRS DES DÉLÉGUÉS QUI CONJOINTEMENT AVEC LES CORTÈS ELISENT LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

« Le Président de la République sera élu conjointement par les Cortès et par un nombre de délégués (*compromisarios*) égal à celui des députés ».

« Les délégués seront élus au suffrage universel, égal, direct et secret, suivant la procédure fixée par la loi. L'examen et l'approbation des pouvoirs des délégués appartient au Tribunal des Garanties Constitutionnelles » (article 68 de la Constitution).

Ce texte parfaitement clair a été complété par une loi du 1^{er} juillet 1932 qui prévoit l'organisation pratique des élections des « *compromisarios* » et par la loi du Tribunal des Garanties Constitutionnelles qui organise l'examen et l'approbation de ces élections.

C'est la Chambre de Justice du Tribunal qui est chargée de ce travail. Elle classe en deux groupes les diverses élections : 1^o les élections non contestées et qui sont im-

médiatement approuvées ; 2° les élections contestées qui font l'objet d'une étude de sa part et d'un jugement.

L'article 82 prévoit la destitution du Président de la République avant l'expiration de son mandat. En pareil cas, l'initiative de la destitution a lieu sur la proposition des trois cinquièmes des députés et selon un parallélisme des formes qui n'est rien moins que juridique, des « compromisarios » sont à nouveau élus qui, conjointement avec les Cortès, se prononcent sur la destitution.

Or, il n'a pas été prévu dans la Constitution, que l'examen des pouvoirs de ces délégués envoyés pour destituer ou maintenir le Président, était aussi de la compétence du Tribunal des Garanties. Rien n'avait été écrit à ce sujet, mais cela ressortait nettement de l'esprit du Constituant et de la nécessité du parallélisme (75). Aussi, l'article 74 de la loi organique disposa-t-il que, dans les élections prévues par l'article 82 de la Constitution, le Tribunal des Garanties Constitutionnelles serait pareillement compétent pour examiner les pouvoirs des « compromisarios ».

On peut se demander pourquoi ce rôle a été donné au Tribunal des Garanties, alors qu'il n'est pas compétent pour juger de la validité des élections des parlementaires.

En Espagne, en effet, comme en France, c'est la Chambre elle-même qui valide les élections de ses membres (art. 47 de la Constitution). Pourquoi ne pas étendre ce principe aux « compromisarios » ? Il faut remarquer que l'ensemble des « compromisarios » ne constitue pas un corps, une institution ; l'assemblée qui élit le Président

(75) Cette lacune avait été signalée par le professeur Perez SERRANO dans son ouvrage *Constitucion española de 1931*, et par le professeur Alcala ZAMORA dans sa conférence *Significado y funciones del Tribunal de garantias constitucionales*.

de la République est la somme de deux éléments, Cortès et compromisarios. Mais ces derniers ne constituent pas un corps indépendant qui puisse siéger pour valider les élections de ses membres. Il était pourtant nécessaire que leurs pouvoirs soient examinés et approuvés ; on confia cette tâche à la haute juridiction politique qu'était le Tribunal des Garanties. C'est la Chambre de Justice qui est chargée de ce travail.

CHAPITRE VI

LA POURSUITE DES HAUTES RESPONSABILITES

Certains hauts magistrats de la République, le Président, le Président des Cortès, le Président du Conseil et les ministres, les présidents et membres du gouvernement des régions autonomes, les magistrats du Tribunal suprême, le « fiscal » (procureur) général de la République, les membres du Tribunal des Garanties sont justiciables dans certaines circonstances du Tribunal des Garanties Constitutionnelles.

La responsabilité pénale du Président de la République, faisant l'objet d'une loi spéciale, sera étudiée séparément.

§ 1. — LA RESPONSABILITE PENALE DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

Cette matière fut réglée par une loi antérieure à la loi organique du Tribunal des Garanties (loi du 1^{er} avril 1933). De par la volonté même du constituant (art. 85), cette loi a un caractère constitutionnel (76).

(76) Au contraire, la Constitution n'a jamais précisé que la loi organique du Tribunal des Garanties ait un caractère constitutionnel.

La mise en accusation d'un personnage tel que le Président de la République est un sujet très délicat. On ne peut donner au Chef de l'Etat une inviolabilité absolue, comme à un monarque, et d'autre part étant donné la haute représentation qu'il assume, il faut entourer son accusation de certaines garanties. Cela était souligné avec justesse dans l'exposé des motifs (77) de la loi du 1^{er} avril 1933.

De là est née une intéressante distinction : dans la responsabilité pénale du Président de la République, on fera une différence entre « les infractions aux obligations constitutionnelles » et « les autres cas de responsabilité pénale ».

Dans les responsabilités du premier groupe, c'est-à-dire lorsque le Chef de l'Etat déroge à ses obligations constitutionnelles, l'accusation appartient aux Cortès et est portée devant le Tribunal des Garanties.

L'initiative de l'accusation doit être présentée par le quart des membres du Parlement et votée par les trois cinquièmes (art. 6). Le Président peut se défendre devant les Cortès et nommer à cet effet un « commissaire ».

Lorsque la Chambre est d'accord pour accuser, elle nomme dans son sein une commission d'accusation devant le Tribunal des Garanties, ainsi que les documents qui servent à la baser. Dès lors, le Président ne peut sortir du territoire national.

Le Tribunal en assemblée plénière admet ou non le recours ; il peut demander des documents complémentaires et, s'il n'a pas satisfaction, déclarer le recours irrecevable. Il peut déclarer illégal l'accord d'accusation des Cortès, s'il n'a pas été adopté selon les dispositions de l'article 6.

Si le recours est admis, le Tribunal nomme un rapporteur, notifie sa décision aux Cortès et au Président de la

(77) Diario de sesiones, 1933, n° 306.

République, fixe à ce dernier le lieu de sa résidence et le destitue.

La Haute juridiction nomme ensuite un conseiller instructeur, le rôle du ministère public est tenu par la commission d'accusation des Cortès.

L'affaire est entendue par le Tribunal en assemblée plénière qui doit rendre sa sentence dans un délai de cinq jours. Les délits sur lesquels celle-ci se fonde et les sanctions qu'elle applique doivent être prévues par les lois.

Dans les autres cas de responsabilité pénale, la règle est simple : aucune action ne peut être exercée pendant la durée du mandat présidentiel. On doit attendre la cessation de ce mandat par l'expiration du délai ou pour toute autre cause. Toutes prescriptions sont évidemment suspendues pendant ce temps. L'accusation devra être formulée devant le Tribunal suprême en assemblée plénière.

Il est prévu par la Constitution (art. 74) que dans certains cas et temporairement, le Président des Cortès peut être appelé à la charge de Président de la République, la loi organique du Tribunal des Garanties Constitutionnelles comblant une lacune de la loi sur la responsabilité présidentielle a disposé (art. 76, 2) que lorsque le Président des Cortès agit comme Président de la République, sa mise en accusation est régie par les règles normales d'accusation du Chef de l'Etat.

§ 2. — LA RESPONSABILITE PENALE DU PRESIDENT DES CORTES, DES MINISTRES ET DES HAUTS MAGISTRATS

La mise en accusation du Président des Cortès (quand il n'agit pas comme Président de la République), du Président du Conseil et des ministres appartient exclusivement

aux Cortès par l'intermédiaire d'une commission nommée à cet effet (art. 77).

Les accusations contre le Président et les magistrats du Tribunal suprême et contre le « fiscal » général de la République appartiennent, selon les cas, au fiscal général de la République, au gouvernement par l'intermédiaire du ministre de la Justice, aux régions par leurs organes exécutifs, à toute personne individuelle ou collective, directement ou indirectement lésée.

L'accusation contre les membres du Tribunal des Garanties appartient aux Cortès par l'intermédiaire de leur bureau, au gouvernement, aux régions par leurs organes exécutifs ou législatifs, aux particuliers.

Contre le Président et conseillers ou membres du gouvernement d'une région autonome, la mise en accusation est permise aux Cortès par leur bureau, au gouvernement espagnol, à la région par ses organes législatifs ou exécutifs.

Dans tous ces divers cas, l'accusation doit toujours se fonder sur un délit prévu et sanctionné par les lois pénales.

La procédure est calquée sur celle que nous avons vu appliquer au Président de la République et se divise pareillement en trois phases : admission, instruction, jugement.

Lorsque le Tribunal n'admet pas un recours émanant d'un particulier, il peut, en outre, infliger à celui-ci une amende pouvant aller jusqu'à 10.000 pesetas.

CHAPITRE VII

FONCTION NON JURIDICTIONNELLE DU TRIBUNAL

L'article 19 de la Constitution disait : « L'Etat pourra fixer par une loi les bases auxquelles devront se conformer les dispositions législatives des régions autonomes, quand l'exigera l'harmonie entre les intérêts locaux et l'intérêt général de la République. L'appréciation préalable de cette nécessité appartient au Tribunal des Garanties Constitutionnelles ».

La loi organique est venue régler la procédure en pareil cas et s'est attachée à signaler que l'avis du Tribunal devait se contenter de dire « s'il y a nécessité ou non de faire la loi de bases », mais qu'il lui était interdit de porter un jugement quelconque sur ces bases, même si on le lui demandait. L'article 19 de la Constitution semblait permettre une petite participation du Tribunal des Garanties à l'œuvre législative, la loi organique a voulu préciser que ce n'était là qu'une exception.

TROISIEME PARTIE

**L'ACTIVITÉ
DU TRIBUNAL DES GARANTIES
CONSTITUTIONNELLES**

Le Tribunal dont nous avons, jusqu'ici, étudié l'organisation et la compétence, a déjà fonctionné. C'est ce commencement d'activité que nous allons considérer dans notre troisième partie.

Le Tribunal des Garanties connut d'abord et surtout des événements catalans de 1934, mais il fut également saisi dans d'autres litiges sans lien avec les affaires de Catalogne.

Nous étudierons d'abord l'affaire catalane, puis les affaires de moindre importance.

SECTION I

L'AFFAIRE CATALANE

Le grave conflit qui, en 1934, mit aux prises le pouvoir central espagnol avec la Région autonome de Catalogne (78), a eu pour conséquence de mettre en mouvement et à plusieurs reprises le Tribunal des Garanties Constitutionnelles. Cette affaire a eu aussi pour avantage de faire connaître à l'opinion publique catalane cette institution qui semblait sommeiller.

Le Tribunal des Garanties intervint trois fois dans le courant de cette affaire. Ce sont ces interventions que nous allons considérer. Nous ne voulons pas faire une histoire du conflit catalan et nous ne nous étendrons sur les faits que dans la mesure où ils sont nécessaires pour comprendre l'activité du Tribunal. Nous éviterons de les juger. Nous essayerons seulement de porter un jugement sur le fonctionnement pratique de la Haute Juridiction.

(78) L'autonomie de la Catalogne a fait l'objet d'une étude intéressante et approfondie: Jean LESAFFRE. Le problème national de la Catalogne et sa solution par le statut de 1932. Montpellier, thèse droit, 1932.

I. — PREMIERE INTERVENTION
DU TRIBUNAL DES GARANTIES
LA LOI CATALANE DES CONTRATS AGRICOLES

§ 1. — LE RECOURS EN INCOMPÉTENCE

A la suite des élections municipales du 14 Janvier 1934, qui donnaient une éclatante majorité au bloc des gauches catalanes, les députés du parti la « Lliga Catalana » se retiraient, le 18 janvier, du Parlement catalan.

Le Parlement de Barcelone ne tardait pas alors à voter la loi du 11 avril 1934, dite loi des contrats agricoles (publiée dans le *Bulletin Officiel de la Généralité de Catalogne*, le 12 avril 1934).

Le 24 avril était présentée aux Cortès de la République une proposition signée par plusieurs députés de la « Lliga Catalana », demandant que le gouvernement espagnol intente devant le Tribunal des Garanties Constitutionnelles le recours défini par l'article 55 de la loi organique de cette haute juridiction.

Le 4 mai, le Gouvernement de la République posait devant le Tribunal Constitutionnel la question de compétence législative prévue par le chapitre premier du titre V de la loi organique. Pour s'entourer de références et de conseils éclairés, le Gouvernement avait joint à sa requête un « avis » du Conseil d'Etat et un « exposé » d'une Chambre du Tribunal suprême (Cour de Cassation), tous deux à la même date du 4 mai. Ces deux textes concluaient qu'étant donné le caractère de la loi catalane des contrats agricoles, le pouvoir exécutif de la République était parfaitement fondé à utiliser le recours en incompétence.

La requête du Gouvernement était courte. Elle invoquait l'article 15 de la Constitution qui, en matière « pénale, *sociale* et de procédure », donne compétence législative aux Cortès de la République et non aux Parlements régionaux. Elle signalait les différences entre la nouvelle loi agraire catalane et le droit espagnol en cette matière (et en particulier la loi de réforme agraire du 15 septembre 1932, loi à caractère social) et dénonçait le danger de cette « dualité de normes en grande partie contradictoires ».

Le Gouvernement de la Généralité de Catalogne remit, le 19 mai, au Tribunal des Garanties une « réponse à la question de compétence posée par le Gouvernement de la République ». Cette pièce se divise en deux parties. Dans la première, avant d'entrer même dans le fond de la question, l'exécutif catalan invoquant l'article 56 de la loi organique du Tribunal des Garanties, affirmait qu'il était trop tard pour juger de cette affaire. Cet article porte en effet que les questions de compétence législative doivent être posées dans les vingt jours qui suivent la publication dans les journaux officiels des dispositions législatives contestées. Or, la loi des contrats agricoles avait été publiée dans le « Bulletin Officiel de la Généralité » du 12 avril 1934 et la requête du Gouvernement de Madrid était du 4 mai suivant. Plus de vingt jours s'étaient écoulés.

Dans la deuxième partie, attaquant hardiment le fond même de la question, la Généralité affirmait que la « loi incriminée entrerait intégralement dans l'aire de compétence législative du Parlement catalan ». Le texte de l'article 15 de la Constitution, disait-elle, ne dit pas formellement que la législation agraire est uniquement de la compétence des Cortès. Par contre, l'article 12 du Statut catalan voté par le Parlement de Madrid le 15 septembre 1932 permet à la Catalogne toute législation de « politique et

action sociale agraire ». La Généralité argumentait assez longuement sur ce point. Puis, se plaçant sur un autre terrain beaucoup moins juridique, elle assurait que cette loi était unanimement désirée par la Catalogne puisqu'elle avait été élaborée par ceux-là même qui la représentent directement. Enfin, elle concluait, en demandant le rejet total du recours (79).

Le Gouvernement de Barcelone s'était aussi entouré des conseils de ses hauts magistrats. Le 17 mai, le Tribunal de Cassation de Catalogne émettait un « avis » en tous points conforme à l'attitude du Gouvernement de la Généralité.

Le procès de la loi agraire devant le Tribunal des Garanties commença le 8 juin, et fut suivie avec la plus vive attention par l'opinion publique. Le Haut procureur général de la République, M. Lorenzo Gallardo, défendait le Gouvernement espagnol. Il chercha d'abord à réfuter l'argument catalan sur la question du délai. Pour cela, il entra dans une distinction de jours habiles et inhabiles admise dans les affaires de contentieux administratif, qui lui permit de démontrer que du 13 avril au 4 mai, il s'était écoulé moins de vingt jours. En venant à la question de fond, il montra que la loi catalane, en réglémentant les contrats de travail en agriculture, était une loi sociale. Or, l'article 15 de la Constitution donne à l'Etat espagnol seul le droit de légiférer en matière sociale. Le même article réserve à la compétence des Cortès toute loi concernant les « bases des obligations contractuelles », or, l'article 9 de la loi agraire porte atteinte à ces bases, en émettant l'obligation que tous les contrats agraires soient écrits, établis selon des modèles déterminés par la Généralité

(79) A toutes fins utiles, le gouvernement de Catalogne prenait comme défenseur M. Amadeu HURTADO, avocat de Barcelone qui, d'après la loi, élisait domicile à Madrid.

et enregistrés obligatoirement dans des registres spéciaux créés par elle. Pareillement, le Parlement de Barcelone, en créant un tribunal agricole nouveau, la « Junta Arbitral », et en apportant des modifications aux procédures normales en cette matière fait une invasion dans le terrain de la procédure qui lui est interdit par le même article 15.

Le procureur général concluait enfin, en demandant au Tribunal une sentence « qui oblige la Région autonome à se maintenir dans les limites de sa compétence législative ».

M. Amadeu Hurtado, avocat de la Catalogne, répondit par une plaidoirie plus oratoire qui eut l'inconvénient d'être parfois trop politique. Après être revenu sur la question du fameux délai de vingt jours qui, d'après lui, était écoulé, il entreprit de défendre politiquement l'opportunité de la loi : les réformes apportées étaient la volonté du peuple catalan, il était encore trop tôt pour juger de la valeur de la loi nouvelle, ce texte avait été voté pour éviter « l'industrialisation agricole » et sauvegarder la petite propriété, pour donner à ceux qui travaillent la terre, aux fermiers, aux métayers, aux « rabassaires », un revenu plus juste. En un mot, un véritable discours parlementaire dont l'opportunité devant la haute juridiction était bien discutable.

Le Tribunal rendit sa sentence le 8 juin, il la fondait sur l'argumentation de M. Lorenzo Gallardo et jugeait que « le Parlement de la Région autonome catalane manque de compétence pour édicter la Loi sur les contrats agricoles du 11 avril 1934 ; celle-ci était, en conséquence, nulle ainsi que tous les actes d'exécution qui s'y rapporteraient ».

Trois avis particuliers émanant de membres du Tribunal suivaient la sentence, conformément aux possibilités offertes par la loi organique.

Le premier, portant cinq signatures (79 bis), se séparait du Tribunal sur la question du délai de vingt jours pour exercer le recours.

Le second (10 signatures), admettait la compétence du Parlement catalan dans la loi agraire.

Dans le troisième (5 signatures), la création par une loi catalane des « Juntas arbitrales » était considérée comme permise. (Ces « juntas » étaient des tribunaux d'arbitrage en matière de contrats agricoles).

§ 2. — LA RÉSISTANCE DE LA CATALOGNE ET LA RÉVOLUTION

Devant la sentence du Tribunal des Garanties Constitutionnelles, la Généralité réagit comme si elle avait reçu un soufflet.

Les partis catalanistes de gauche assurèrent aussitôt que la République et l'Autonomie étaient en danger. Le 12 juin, la Chambre catalane tenait une séance historique où fusèrent les plus violents discours contre le pouvoir central. Le Tribunal des Garanties était considéré comme un organe politique vendu au fascisme du Gouvernement de Madrid. Quant à la loi des contrats agricoles, elle était le jour même revotée, sans qu'y fût changée une virgule (80). Le Président de la Généralité, M. Companys, prit la parole et il envisagea une résistance au Gouvernement de Madrid, avec les « mêmes sentiments qu'au temps de la monarchie ». La « lliga catalana », parti de droite, qui ne siégeait plus au Parlement de Barcelone depuis le 18 janvier, qui n'avait pas pris part au vote de la loi agraire et

(79 bis) Sur vingt-trois membres ayant siégé.

(80) Bien que le député ROMEVA eut affirmé que c'était inutile puisque la sentence du Tribunal ne devait même pas être reconnue.

qui avait suggéré au Gouvernement de Madrid le recours devant le Tribunal des Garanties n'assistait pas à cette violente séance, mais elle avait délégué un de ses députés, M. Abadal. Seul au milieu de tous ses collègues de gauche, ce courageux parlementaire eut beaucoup de peine à se faire entendre. Il prêchait, au milieu des interruptions, des sarcasmes et même des injures, le loyalisme vis-à-vis de Madrid ; puisque la Catalogne avait accepté la juridiction du Tribunal des Garanties, elle devait maintenant en accepter la sentence. On l'appela traître à la cause catalane. « Prenez garde, leur dit-il, que par vos erreurs, vous ne perdiez l'autonomie de la Catalogne ! ».

Pendant ce temps, à Madrid, les députés de la gauche catalane et les nationalistes basques se retiraient des Cortès.

L'été 1934 se passa dans une grande tension entre Madrid et Barcelone, mais marquée par des hésitations des deux côtés. Les gauches espagnols étaient assez favorables aux socialistes catalans et se réjouissaient dans leur cœur de voir le Cabinet Samper dans une situation si délicate. L'A. B. C., journal de droite, accusait même les socialistes espagnols de préparer la révolution séparatiste.

Le 14 juillet, le Cabinet Samper s'adresse au Président Companys et le prie de vouloir bien faire accepter à la Généralité la sentence du Tribunal des Garanties. Celui-ci répond aussitôt : le Gouvernement catalan ne peut considérer comme annulée la loi des contrats agricoles revotée le 13 juin, mais il s'apprête à lui constituer un règlement complémentaire « pour l'appliquer et l'adapter fidèlement aux lois de Bases de la République ».

La situation parut aussitôt se détendre et on pensait pouvoir résoudre le conflit sans vexer la Catalogne et

tout en ramenant la législation des contrats agricoles dans le sens que désirait Madrid (81).

Mais, en septembre, des faits regrettables se passent au Palais de Justice de Barcelone, causés, disent les Catalans, par la partialité des magistrats espagnols. Des magistrats du Tribunal suprême sont envoyés pour faire une enquête. Des incidents nouveaux éclatent au Palais de Justice. Le 23 septembre, l'état d'alarme est proclamé.

Entre temps, le gouvernement catalan faisait un règlement complémentaire de la loi agraire. Puis, ce règlement était combiné et refondu dans la loi elle-même ; d'où, un texte nouveau qui fut voté par le Parlement catalan (Loi des contrats agricoles du 21 septembre paru dans le *Bulletin Officiel de la Généralité* du 30 septembre). Cette solution, bien boiteuse, n'était pas vue défavorablement par le Cabinet Samper (discours de M. Samper aux Cortès, le 2 octobre), mais les Cortès ne le suivirent pas et le 4 octobre lui retirèrent leur confiance.

Le Cabinet Lerroux, qui lui succéda, n'était pas prêt à faire des concessions à la Généralité.

La situation devenait très tendue. Le 5 octobre, plusieurs services publics de Barcelone se mettent en grève. Le président Companys, par des discours à la radio, souligne la gravité de l'heure, affirme les sentiments républicains de la Catalogne en face des menées réactionnaires et fascistes de Madrid.

Le 6 octobre, le général Batet, chargé de maintenir l'ordre au nom de Madrid, fait occuper certains points de la ville. Des chocs ne tardent pas à se produire avec des fractions de régionalistes exaltés, ainsi qu'avec les « Mozzos de Esquadra », police spéciale de la Généralité.

(81) Ce qui eut été un demi-remède et un demi-échec du Tribunal des Garanties constitutionnelles.

Vers huit heures, le Président Companys, du balcon de la Généralité, proclame, dans un discours radiodiffusé, « l'Etat catalan de la République fédérale espagnole ».

Le général Batet annonçait aussitôt l'état de guerre. La guerre civile commençait.

Quelques heures après, le 7 octobre, à 6 heures, le Gouvernement de la Généralité se rendait. M. Companys et les ministres catalans étaient arrêtés et détenus à bord du vapeur « Uruguay ». Le Parlement catalan était aussitôt occupé et les députés ne purent se réunir.

II. — DEUXIEME INTERVENTION DU TRIBUNAL DES GARANTIES LA TENTATIVE DE RECOURS CONTRE LA LOI SUSPENDANT LE STATUT CATALAN

Le 2 janvier 1935, les Cortès votaient une loi suspendant purement et simplement le statut catalan et donnant à la Catalogne un gouverneur général nommé par le Gouvernement de Madrid.

Un recours contre cette loi fut alors porté devant le Tribunal des Garanties Constitutionnelles (19 janvier). L'auteur de ce recours était M. Martinez i Domingo, vice-président du Parlement catalan. Comme l'article 55 de la loi organique ne permet un tel recours qu'au pouvoir exécutif de la région autonome, le raisonnement de M. Martinez i Domingo était le suivant : « Je me considère comme président de la Chambre puisque celui-ci étant en prison ne peut agir (règlement intérieur du Parlement catalan), or en l'absence du président de la Généralité, c'est le président de la Chambre qui exerce ses fonctions (sta-

tut intérieur de la Catalogne), c'est donc à ce titre que j'intente ce recours ».

Il argumentait ensuite sur le fond : les Cortès ne sont pas compétentes pour suspendre le statut catalan. Le statut catalan, sans être une loi constitutionnelle, est une loi de rang spécial, puisqu'elle ne peut être modifiée par la volonté unilatérale du Parlement espagnol, toute modification nécessite un « referendum » conforme de la Catalogne et si ce referendum était négatif, la réforme ne serait possible que si elle était ratifiée par les Cortès de la législature suivante (art. 18 du statut catalan voté par les Cortès le 15 septembre 1932).

Le Tribunal des Garanties rendit son jugement le 20 février ; il ne considéra pas le fond de la question. Il se contenta de juger que M. Martinez Domingo n'était plus apte à intenter ce recours. Il ne pouvait, en effet, cumuler les fonctions de vice-président, président de la Chambre et président de la Généralité. De plus, alors même qu'on le reconnaîtrait comme président de la Généralité, il ne pourrait exercer cette action, car, en vertu de l'article 55 de la loi organique du Tribunal des Garanties Constitutionnelles, ce recours est réservé non au président de la Généralité, mais au pouvoir exécutif de la Région autonome, lequel est constitué par le président et les conseillers. Ceux-ci étant suspendus de leur charge, par une résolution antérieure du Tribunal des Garanties lui-même (17 novembre), le pouvoir exécutif de Catalogne ne saurait exister. Cela signifiait l'impossibilité de tout recours en incompétence.

Ce jugement était suivi d'un vœu particulier signé de six membres du Tribunal des Garanties Constitutionnelles qui soutenait la thèse de M. Martinez i Domingo. Ni l'Etat de guerre, disaient-ils, ni la loi suspendant le statut et qui est précisément l'objet du litige « ne peuvent suspendre ni

rendre pratiquement impossible toute action devant le Tribunal des Garanties Constitutionnelles ».

« ...Les situations d'exception ou de force, non plus que la conduite de certaines personnes dans l'exercice de leurs fonctions publiques, ne peuvent modifier des situations juridiques de droit constitutionnel ».

III. — TROISIEME SENTENCE DU TRIBUNAL LE PROCES PENAL DU GOUVERNEMENT CATALAN

Dès l'arrestation des membres du Gouvernement catalan (82), l'autorité militaire commença à s'occuper de l'instruction de cette affaire, en vertu de la loi d'ordre public sur l'état de guerre. Mais ces inculpés ne se souciaient guère de passer devant une juridiction militaire et préférèrent réclamer la compétence du Tribunal des Garanties que, pourtant, ils ne portaient pas dans leur cœur.

Le Gouvernement de Madrid fut du même avis et, en vertu de l'article 80 de la loi organique, présenta au Tribunal des Garanties Constitutionnelles une requête de mise en accusation des membres du gouvernement catalan. Le Haut Tribunal, selon la procédure prévue par la loi organique (art. 81 et s.), déclara admis le recours et suspendit les accusés de l'exercice de leurs fonctions (17 novembre 1931). Il nommait parmi ses membres et con-

(82) M. Luis COMPANYS, président de la Généralité et les conseillers, MM. Martín ESTEVE, Juan LHUHI, Martín BARRERA, Pedro MESTRES, Ventura GASSOL et Juan COMORERA. Le conseiller José DENCAS put s'enfuir d'Espagne et ne fut pas arrêté.

formément à la loi un rapporteur instructeur de l'affaire, M. Gil Gil y Gil.

Les inculpés furent amenés à Madrid et détenus à la *Prison Cellulaire*. L'instruction dura jusqu'au mois de mai. Comme on peut le penser, le dossier fut considérable.

L'audience s'ouvrit le 27 mai, dans la salle de l'Assemblée plénière du Tribunal suprême (83), les débats durèrent cinq jours.

L'accusation était soutenue au nom du Gouvernement espagnol par le Haut Procureur général de la République, M. Lorenzo Gallardo. Par application de la loi d'Ordre public et du Code de justice militaire qui punit les crimes et délits de rébellion pendant l'état de guerre, M. Lorenzo Gallardo demanda pour tous les accusés indistinctement la peine de trente ans de réclusion majeure.

Le Tribunal rendit sa sentence le 6 juin, appliquant intégralement la peine demandée par l'accusation. Cette sentence fut votée par quatorze voix sur vingt et une ; un vœu particulier de cinq membres demandait l'acquittement pur et simple, un autre vœu signé d'un seul demandait trente ans de réclusion pour M. Companys et de six à douze ans pour les autres, un troisième vœu portant deux signatures (dont celle du rapporteur M. Gil Gil y Gil) abaissait ces peines à vingt et un ans et huit ans.

*
**

Si nous devons maintenant porter un jugement sur le rôle du Tribunal des Garanties dans les conflits entre Etat

(83) On n'a pas encore trouvé à Madrid un logement pour le Tribunal des Garanties constitutionnelles; il se réunit, comme il peut, dans les locaux du Tribunal Suprême.

et Région autonome, nous sommes obligé de reconnaître que ce n'est pas son intervention qui a réglé le conflit, mais bien les troupes du général Batet. La faute en est-elle à l'institution qui est mauvaise ou aux Catalans qui ne veulent pas s'adapter au Droit, c'est là une question de point de vue.

Mais, considérons le côté strictement juridique de la question. Dans la première intervention où il s'agissait de savoir si le Parlement catalan avait outrepassé ou non le terrain de ses compétences législatives, les textes invoqués sont, à notre avis, trop ambigu pour que nous puissions donner notre opinion sur la sentence. Les Catalans avaient-ils émis une loi « de politique et action sociale agraire », ce qui leur est permis (art. 12 du Statut), ou bien avaient-ils touché « aux bases des obligations contractuelles », ce qui leur est interdit (article 15 de la Constitution) ? Nous n'osons répondre.

Dans la seconde sentence, le Tribunal des Garanties a-t-il été très juridique en disant à M. Martinez Domingo, vice-président de la Chambre : « Vous ne pouvez représenter l'exécutif catalan, puisque celui-ci est sous les verroux et destitué de par ma volonté » ? C'est très possible, car il est incontestable que le haut tribunal peut destituer les ministres lorsqu'ils sont poursuivis devant sa juridiction. Disons, en tout cas, qu'il a parlé sur un ton dictatorial.

Enfin, dans la troisième sentence, où il a condamné pénalement le président et les ministres de Catalogne, le Tribunal des Garanties a fait son travail de Haute Cour de justice. M. Companys et son gouvernement avaient essayé un coup d'Etat qui n'a pas réussi, la haute juridiction leur a appliqué les dispositions de la loi en pareil cas.

Et si nous regardons maintenant les effets politiques de ses sentences, nous sommes obligé de constater que

le Tribunal des Garanties a toujours soutenu le point de vue de Madrid. C'est une institution « espagnole » et qui a défendu l'Espagne centralisatrice contre une région autonome qui cherchait à lui échapper sur un point de la législation.

Car l'affaire catalane n'est pas autre chose qu'une poussée des gauches catalans contre les droites de Madrid. Et elle a montré à Madrid, comme à Barcelone, le danger de l'autonomie régionale, si celle-ci se trouve dans le cadre du régime parlementaire. S'il y a un Parlement à Madrid et un Parlement à Barcelone, ils pourront peut-être s'entendre, s'ils ont tous les deux une majorité de même nuance politique. L'antipathie normale des centralisateurs et des autonomistes est tempérée et équilibrée par une sympathie naturelle si les uns et les autres sont socialistes. Et c'est ce qui est arrivé au début de la République espagnole. Mais cela a changé, Barcelone est resté à gauche, tandis que l'Espagne a envoyé à Madrid des députés de droite. L'accord n'était plus possible. Sur la couche d'antipathie latente du terrain « autonomisme », est venue se superposer la haine des gens de gauche pour ceux de droite. Et l'affaire catalane est la lutte de l'« autonomisme socialisant » contre le « fascisme centralisateur » — pour parler comme les politiciens.

Que pouvait le Tribunal des Garanties dans cette conjoncture ? Son autorité n'était évidemment pas assez grande pour mettre un terme au conflit. Il a fallu les soldats du général Batet.

Mais le gouvernement central ne saurait trouver inutile l'activité du Haut Tribunal, il a donné aux décisions de Madrid un appui juridique certain : la répression n'a pas été celle d'un gouvernement tyrannique, la juridiction du Tribunal des Garanties avait été acceptée par les Catalans.

Quant au Gouvernement de Barcelone, s'il a maudit avec véhémence les diverses sentences du Tribunal, il s'est peut-être, en dernier lieu, réjoui de son existence. Le président et les ministres catalans n'ont-ils pas demandé, en effet, à être jugé par le Tribunal des Garanties Constitutionnelles, pour éviter des juridictions militaires devant lesquelles ils eussent probablement perdu la vie ?

SECTION II

AUTRES JUGEMENTS DU TRIBUNAL DES GARANTIES

Indépendamment de l'affaire catalane, le Tribunal des Garanties Constitutionnelles a connu quelques recours. Mais les cas d'annulation de la loi sont rares, l'activité du tribunal est surtout retenue par des questions d'amparo, c'est-à-dire de garantie de liberté individuelle. Cela est dû au fonctionnement fréquent en Espagne de la loi d'Ordre public. Comme nous l'avons dit plus haut, la République espagnole a été obligée d'émettre une loi d'Ordre public (84), qui entre en vigueur dans les périodes de troubles, c'est-à-dire, hélas ! très fréquemment et qui fait exception aux principes de liberté individuelle du droit commun. Le mécanisme judiciaire normal n'est plus respecté, certains fonctionnaires ont le droit de prendre des

(84) Ley de Orden publico du 28 juillet 1933.

sanctions immédiates contre les délinquants, des tribunaux d'urgence entrent en activité.

Aussitôt, des particuliers touchés par ces mesures s'estiment lésés et les recours d'amparo abondent devant le Tribunal des Garanties Constitutionnelles. Celui-ci, qui a admis non seulement la validité, mais aussi la nécessité de la loi d'Ordre public, en assure l'application intégrale et les particuliers ont rarement gain de cause. (Sentence du 16 janvier 1935, *Gaceta de Madrid* du 27. — Sentence du 18 janvier 1935, *Gaceta de Madrid* du 24).

L'affaire du maire de Villagarcia en est un exemple. Le maire de Villagarcia, en période d' « état de prévention » (85), avait laissé distribuer des tracts qui incitaient les paysans à des manifestations. Ces tracts polycopiés portaient le timbre de la mairie. Le gouverneur de la Province, en vertu des articles 18 et 33 de la loi d'Ordre public, qui lui permettaient de punir d'une amende de tels faits exécutés pendant l' « état de prévention », infligea à ce maire une amende de cinq mille pesetas. Celui-ci intenta un recours d'amparo devant le Tribunal des Garanties, mais fut débouté de sa demande. (Sentence du 13 décembre 1934, *Gaceta de Madrid* du 16).

Il ne faudrait pourtant pas croire que le Tribunal donne systématiquement tort au particulier. Son intervention vient en effet, parfois rétablir l'équité méconnue. Certains individus punis par des sanctions des autorités gouvernementales (pendant le fonctionnement de la loi d'Ordre public) furent victimes pour le même fait de sanctions judiciaires de droit commun ; le Tribunal des Garanties saisi d'un recours d'amparo jugea en pareil cas qu'il ne pouvait y avoir deux peines pour un même délit.

(85) La loi d'ordre public distingue trois « états » où les mesures d'exception doivent jouer : état de prévention, état d'alarme, état de guerre.

(Sentence du 8 novembre 1934. — Sentence du 13 novembre 1934).

Enfin, comme nous l'avons vu dans le courant de notre étude, les tribunaux ont la possibilité de soulever la question de l'inconstitutionnalité d'une loi devant le Tribunal des Garanties Constitutionnelles. L'*Audiencia* de Lérida a usé de ce droit prévu par l'article 100 de la Constitution et, selon la procédure réglementée par la loi organique (art. 32), la deuxième Chambre du Tribunal suprême a élevé le recours devant le Tribunal des Garanties. L'*Audiencia* de Lérida et le Tribunal suprême trouvaient excessives certaines immunités que le Statut intérieur de Catalogne (art. 22) avait établi en faveur des députés catalans. Le Tribunal des Garanties fut de cet avis et déclara inconstitutionnelles ces immunités, « les organismes régionaux ne pouvant soustraire aux sanctions pénales aucune catégorie de personnes » (sentence du 3 novembre 1934). Cas intéressant de l'annulation d'une disposition législative sur la demande des tribunaux.

*
**

Peut-on porter un jugement d'ensemble sur l'activité du Tribunal des Garanties ? Il serait certainement un peu prématuré de donner un avis sur la valeur de ses sentences. L'œuvre de redressement législatif et de sauvegarde des libertés individuelles qui incombe à cette haute juridiction ne peut se juger sur quelques cas isolés.

Que donnera le Tribunal des Garanties Constitutionnelles ?

Il faut un certain temps pour apprécier le *rendement* d'une machine, nous ne pouvons enregistrer, pour le moment, qu'un *bon fonctionnement* des mécanismes.

APPENDICE

TEXTE DE LA LOI ORGANIQUE DU TRIBUNAL DES GARANTIES

LOI DU 24 JUIN 1933

relative au Tribunal des Garanties constitutionnelles

TITRE PREMIER

COMPOSITION DU TRIBUNAL

CHAPITRE PREMIER

LE TRIBUNAL. — RESIDENCE — REGLES GENERALES

ARTICLE PREMIER. — 1. Le Tribunal des Garanties constitutionnelles, constitué conformément à l'article 122 de la Constitution de la République, siégera à Madrid. Lorsqu'il aura été formé d'après les dispositions de la présente loi, sa compétence s'étendra à tout le territoire national.

2. Au point de vue financier, le Tribunal aura une section dans le budget général de l'Etat.

CHAPITRE II

ELEMENTS QUI COMPOSENT LE TRIBUNAL

SECTION 1

LE PRÉSIDENT

ARTICLE 2. — 1. Pourra être nommé président du Tribunal des Garanties constitutionnelles tout citoyen espagnol de plus de quarante ans, qui jouit de ses droits civils et politiques et qui n'est pas atteint par les incapacités établies par l'article 15.

2. Les Cortès procéderont à son élection au suffrage secret. Pourront voter tous les députés en exercice et devront prendre part au vote au minimum la moitié plus un du nombre légal des membres de la Chambre. Si aucun candidat n'obtient la majorité absolue, on recommencera le vote entre les deux qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages ; sera alors proclamé celui des deux qui a le plus de voix. La Présidence de la Chambre communiquera le résultat de l'élection au Gouvernement qui soumettra le décret de nomination au président de la République.

3. Le Président du Tribunal remplira sa charge pendant 10 ans et ne pourra être réélu.

4. La charge de président du Tribunal sera incompatible avec toute autre charge de caractère officiel, tant politique qu'administratif, y compris celle de représentation populaire. Elle sera incompatible aussi avec des fonctions professionnelles de tout genre de même qu'avec toute intervention dans des associations ou des entreprises de caractère industriel ou économique.

Le titulaire de la charge de président recevra un traitement qui ne sera pas inférieur à cent mille pesetas.

Après avoir terminé sa charge de président, s'il est avocat, il ne pourra exercer sa profession devant le Tribunal des Garanties.

5. Quand la charge de président se trouve vacante par suite de décès, de démission ou de toute autre cause, le vice-président qui remplit les fonctions présidentielles en rendra compte au Gouvernement qui en avisera les Cortès ou la Députation permanente, afin que la Chambre dans sa prochaine réunion procède à l'élection d'un nouveau président dans les formes précisées plus haut. Pendant ce temps, le vice-président à qui il appartient, continue d'agir comme président.

6. Pendant la dernière des dix années du mandat présidentiel, les Cortès procéderont à une nouvelle désignation de président dans les formes du paragraphe 2 du présent article. Celui qui sera ainsi élu prendra possession de la charge à la fin du mandat de son prédécesseur.

SECTION 2

LES VICE-PRESIDENTS

ARTICLE 3. — 1. Le Tribunal des Garanties, en assemblée plénière, désignera au suffrage secret deux de ses membres qui devront remplir respectivement les charges de premier vice-président et second vice-président appelés dans cet ordre à remplacer le président, et qui présideront et dirigeront eux-mêmes les travaux des Chambres dont se composera le Tribunal pour son fonctionnement.

2. Les vice-présidents devront réunir les conditions exigées pour la nomination du Président dans l'article 2, paragraphe 1 ; ils devront, en outre, être licenciés en droit. Pendant leur mandat, ils ne pourront exercer la profession d'avocat et après l'exercice de leurs fonctions, ils ne pourront plaider devant le Tribunal des Garanties.

3. La fonction de vice-président durera deux ans, les nouvelles désignations seront faites quand le Tribunal se renouvellera par l'entrée des membres élus prévue par le paragraphe B de l'article 5. Pendant ces deux ans, si des sièges deviennent vacants, ils seront pourvus selon les mêmes formes et les vice-présidents ainsi nommés occuperont la fonction jusqu'au prochain renouvellement. En cas de vacance temporaire du siège présidentiel, les fonctions de président seront prises par le premier vice-président, à son défaut par le second, et à défaut de ces deux magistrats par le membre le plus âgé. En tout cas, cesserait d'être vice-président celui qui cesserait d'être membre du Tribunal.

SECTION 3

LES MEMBRES DE DROIT

ARTICLE 4. — 1. Appartiendront de plein droit au Tribunal des Garanties le Président du Haut Corps consultatif prévu par l'article 95 de la Constitution et le Président du Tribunal des Comptes de la République.

2. La nomination à ces fonctions impliquera aussitôt la condition de membre du Tribunal et la cessation de ces fonctions obligera l'intéressé à quitter son poste à la juridiction de Garanties constitutionnelle.

3. Quand les présidences des organismes cités dans le paragraphe 1 du présent article se trouveront vacantes, le Tribunal fonctionnera sans ces éléments.

SECTION 4

LES MEMBRES ELUS EN GENERAL

ARTICLE 5. — Les autres membres du Tribunal seront élus dans les formes suivantes :

a) Les deux membres députés seront élus dès que les Cortès sont définitivement constituées, à la première assemblée de chaque législature.

b) Les représentants des régions, ceux des barreaux d'avocats et les professeurs seront élus à la date indiquée par le président du Tribunal, mais la charge dure quatre ans et le renouvellement se fait par moitié tous les deux ans ; pour cela, on établira un tour de renouvellement et on n'élira chaque fois qu'un avocat, deux professeurs et deux représentants de la moitié des régions espagnoles.

ARTICLE 6. — Les membres élus sauf les députés aux Cortès devront être âgés de plus de trente ans et ne pourront être parlementaires.

ARTICLE 7. — A chacun des membres élus sans exception, correspond un suppléant qui sera désigné avec ce caractère dans le même vote, par les mêmes éléments et dans les mêmes formes que son correspondant titulaire. Quand les suppléants exercent leurs fonctions, ils reçoivent les rétributions fixées par les règlements.

ARTICLE 8. — Les désignations des membres élus seront communiquées au Gouvernement, afin qu'ils soient nommés en la même forme que le Président du Tribunal.

SECTION 5

LES REPRESENTANTS PARLEMENTAIRES

ARTICLE 9. — 1. L'élection des représentants parlementaires se fera par bulletins qui ne pourront contenir qu'un seul nom.

2. Les deux députés qui obtiendront le plus de suffrage, — la moitié plus un des députés en exercice ayant pris part au vote, — seront membres du Tribunal des Garanties et rempliront cette charge jusqu'à ce que les Cortès suivantes élisent leurs successeurs.

3. Le président des Cortès notifiera cette élection au président du Tribunal et au Gouvernement comme il est prévu au paragraphe 2 de l'article 2.

SECTION 6

LES REPRESENTANTS DES REGIONS

ARTICLE 10. — 1. Chaque région autonome, une fois son statut approuvé conformément à l'article 12 de la Constitution, aura le droit de nommer un membre pour le représenter au Tribunal des Garanties.

2. L'organisme qui exerce le pouvoir législatif en fera la désignation.

3. Le résultat de l'élection sera notifié au Gouvernement de la République, à fin de nomination, conformément au paragraphe 2 de l'article 2 de la présente loi.

ARTICLE 11. — 1. Pour que les régions non autonomes aient au sein du Tribunal la représentation que la Constitution leur donne, on observera les règles suivantes :

2. Seront considérées comme régions :

Andalousie (provinces de Almería, Cadix, Cordoue, Grenade, Huelva, Jaén, Malaga, Seville, et les cités autonomes de Ceuta et Mélélla).

Aragon (provinces de Huesca, Teruel et Saragosse).

Asturies (province d'Oviedo).

Baléares (province de ce nom).

Canaries (province de Las Palmas et de Santa Cruz de Ténériffe).

Nouvelle Castille (provinces de Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Madrid et Tolède).

Vieille Castille (provinces d'Avila, Burgos, Logroño, Palencia, Santander, Ségovie, Soria et Valladolid).

Extramadure (provinces de Badajoz et Caceres).

Galice (provinces de La Corogne, Lugo, Orense et Pontevedra).

Leon (provinces de Leon, Salamanque et Zamora).

Murcie (provinces d'Albacète et de Murcie).

Navarre et Vascongadas (provinces de Alava, Guipuzcoa et Biscaye).

Valencia (provinces de Alicante, Castellon et Valence).

3. Chacune de ces régions désignera un représentant.

4. La désignation sera faite dans toutes les régions par les municipalités, les conseillers municipaux étant électeurs.

5. Les diverses pièces de toutes ces élections ainsi que les réclamations qui auraient été formulées éventuellement, seront envoyées au Président du Tribunal des Garanties, lequel examinera en assemblée plénière la validité des élections et communiquera les résultats au Gouvernement.

6. Le tour entre les régions pour le renouvellement biennal sera établi par tirage au sort, deux ans après la constitution du Tribunal et restera invariable pour l'avenir.

7. Aussitôt qu'une région autonome se constitue conformément à la Constitution, la nomination de son représentant sera faite selon les dispositions prévues dans l'article précédent.

SECTION 7

LES MEMBRES ELUS PAR LES BARREAUX D'AVOCATS

ARTICLE 12 — 1. Pour le renouvellement biennal prévu, chaque barreau procédera à la date fixée à cet effet à une élection dans les formes déterminées dans ses statuts pour la nomination de son Conseil de barreau. Le Doyen remettra au Tribunal des Garanties la liste des avocats votant dans le barreau et le nombre de suffrages obtenus par chaque candidat, ainsi que les réclamations qui pourraient être formulées à ce sujet.

2. Pourront être élus ceux qui sont effectivement inscrits dans un barreau, qu'ils exercent ou non la profession.

3. Le scrutin sera dépouillé par le Tribunal en assemblée plénière, qui communiquera le résultat au Gouvernement, comme cela est prévu plus haut.

4. Un même avocat ne peut être élu deux fois consécutives aux fonctions de membre du Tribunal.

5. Aucun avocat ne pourra voter plus d'une fois au cours de chaque élection, même s'il est inscrit dans plusieurs barreaux.

SECTION 8

LES MEMBRES PROFESSEURS

ARTICLE 13. — 1. Chaque Faculté de droit des Universités de l'Etat procédera par vote secret à la désignation des membres prévus par l'article 122 de la Constitution. Elles pourvoiront chaque deux ans à deux des quatre charges de membre.

2. Pourront prendre part à ces élections les professeurs qui ont le droit de vote au Conseil de Faculté. Chaque bulletin ne pourra contenir qu'un seul nom.

3. L'élection terminée, le Doyen en dépêchera les pièces au Président du Tribunal des Garanties pour que le scrutin général ait lieu en assemblée plénière. Le résultat sera communiqué au Gouvernement à fin de nomination.

4. La condition de membre ainsi obtenue se perd quand l'intéressé perd pour une cause quelconque la fonction de professeur dont il était titulaire.

SECTION 9

IMMUNITES ET PREROGATIVES

ARTICLE 14. — 1. Les membres du Tribunal seront indépendants dans l'exercice de leurs fonctions et ne recevront pas un mandat impératif.

2. On ne peut les rendre responsables en justice de leurs votes, sauf en cas de délit dont ils répondraient alors devant le Tribunal des Garanties en assemblée plénière.

ARTICLE 15. — Ne pourront être membres du Tribunal :

- 1°) Ceux qui seraient atteint d'un empêchement physique ou intellectuel ;
- 2°) Ceux qui auraient été condamnés pour un délit poursuivi d'office ;
- 3°) Ceux qui auraient été condamnés pour un délit qui les aurait flétri dans l'opinion publique ;
- 4°) Les faillis non réhabilités et ceux qui ont obtenu un concordat, tant que leur non-culpabilité n'a pas été déclarée ;
- 5°) Ceux qui doivent de l'argent aux Caisses de l'Etat, en tant que débiteur du second degré.

ARTICLE 16. — Tous les membres du Tribunal touchent le même traitement que les magistrats du Tribunal Suprême et ils ne pourront occuper aucune autre fonction officielle ou privée, sauf, naturellement, lorsqu'il s'agit des membres de droit, — qui exerceront la fonction dont le titre même leur donne un poste au Tribunal. — Ceux-là pourront toucher en raison de leur fonction au Tribunal des Garanties la moitié du traitement d'un magistrat du Tribunal Suprême.

Les membres du Tribunal ne pourront exercer la profession d'avocat.

SECTION 10

SECRETARIAT DU TRIBUNAL

ARTICLE 17. — 1. Le Tribunal aura un secrétaire général et le nombre de secrétaires déterminé par le Règlement. Ce règlement fixera les conditions nécessaires pour remplir ces charges.

2. Les secrétaires ne seront pas payés d'après le « Tarif », mais ils toucheront un traitement fixe et leur fonction sera incompatible avec toute autre charge de même qu'avec l'exercice d'une profession ou l'intervention active dans des affaires industrielles ou commerciales, y compris des fonctions qui ne revêtiraient qu'un caractère de consultation ou d'assessorat.

ARTICLE 18. — 1. Il y aura sous les ordres du secrétaire général un certain nombre d'attachés dans la mesure que le Règlement du Tribunal estimera nécessaire.

Les attachés seront soumis aux dispositions prévues pour les secrétaires dans le paragraphe 2 de l'article précédent.

TITRE II

FORMATION ET FONCTIONNEMENT DU TRIBUNAL

ARTICLE 19. — 1. Lorsqu'on fixera la date d'un renouvellement de membres, on prendra soin de ménager un délai suffisant pour que le scrutin et l'examen de l'élection aient lieu avant l'expiration du mandat des membres qui se retirent.

2. La prise de possession de leurs sièges par les nouveaux élus aura lieu à une même et unique date pour tous et sera faite de manière qu'il n'y ait pas de solution de continuité dans le fonctionnement du Tribunal.

3. Lorsque les nouveaux membres seront en possession de leurs charges, on procédera à la désignation des vice-présidents.

ARTICLE 20. — Le Tribunal des Garanties fonctionnera :

a) en assemblée plénière;

b) en sections. Celles-ci fonctionneront indistinctement comme Chambre de Justice et Chambre d'Amparo et se répartiront par roulement les affaires de ces deux catégories de compétence. L'assemblée plénière déterminera le nombre de sections qui devront fonctionner, d'après les quantités des affaires soumises à sa connaissance et en prenant soin d'éviter que leur solution ne souffre aucun retard.

ARTICLE 21. — Constitueront l'assemblée plénière du Tribunal, le Président, les Vice-Présidents et les Membres; le Secrétaire général aura voix consultative, mais non droit de vote.

ARTICLE 22. — L'assemblée plénière a compétence exclusive et qu'elle ne peut déléguer aux sections pour entendre les affaires suivantes :

1^o) Recours en inconstitutionnalité des lois ;

2^o) Conflit entre l'Etat et une région autonome ou conflit de régions autonomes entre elles ;

- 3°) Responsabilité pénale du Président de la République ;
- 4°) Responsabilité pénale du Président des Cortès ;
- 5°) Responsabilité pénale du Président du Conseil et des Ministres ;
- 6°) Responsabilité pénale du Président et des membres du Tribunal des Garanties constitutionnelles ;
- 7°) Responsabilité pénale du Président et des magistrats du Tribunal Suprême et du Procureur général de la République ;
- 8°) Responsabilité pénale du Président et des Conseillers ou Membres du Gouvernement des régions autonomes ;
- 9°) Emettre l'avis prévu dans l'article 19 de la Constitution ;
- 10°) Toute affaire que pour sa gravité ou son importance les sections estiment devoir être soumise à l'Assemblée plénière ;
- 11°) Toute autre question qu'elle doit connaître en vertu d'une disposition légale ou qui affecte son fonctionnement organique.

ARTICLE 23. — Le Président pourra, chaque fois qu'il le désirera, prendre lui-même la présidence des sections. En pareil cas, pour chaque affaire, on désignera par le sort, un des membres avocats ou professeurs qui se retirera.

ARTICLE 24. — Chaque section sera ainsi constituée :

- a) Un vice-président qui en sera le président ;
- b) Un député ;
- c) Un avocat ;
- d) Un professeur ;
- e) Un délégué régional.

Si l'on créait plus de deux sections, les autres seraient présidées par le membre le plus âgé ; à défaut d'avocat on prendrait l'un des membres « de droit », et à défaut de ces derniers, tout autre membre. Pour le bon fonctionnement du service, le Président organisera des suppléants temporaires dans ces fonctions.

ARTICLE 25. — Quand les sections fonctionneront comme Chambre de Justice, elles connaîtront :

- 1°) Des conflits entre le Tribunal des Comptes et les autres organismes de l'Etat ou d'une région autonome ;
- 2°) De la vérification des pouvoirs des délégués qui prennent part à l'élection du Président de la République et des délégués qui interviennent dans la destitution du Président, conformément aux articles 68 et 82 de la Constitution.

ARTICLE 26. — Quand elles agiront comme Chambre d'Amparo, elles connaîtront :

Des recours de ce nom pour la défense des garanties individuelles définies par la Constitution après épuisement des instances hiérarchiques intervenues à la suite d'une réclamation légale devant les autorités compétentes et des tribunaux d'urgence.

ARTICLE 27. — En exécution de l'article 123 de la Constitution, pourront agir devant le Tribunal :

a) le ministère public, les Tribunaux et les particuliers intéressés, dans les recours ou consultations sur l'inconstitutionnalité des lois ; .

b) le Gouvernement de la République, pour demander l'avis auquel fait allusion l'article 19 de la Constitution ;

c) le Gouvernement, le Ministère public et les régions autonomes, en matière de conflits entre l'Etat et les régions et en matière de responsabilité pénale du chef de l'Etat, du Président du Conseil, des Ministres, du Président et des Magistrats du Tribunal Suprême et du Procureur de la République ;

d) les personnes individuelles dans le recours d'Amparo des garanties.

Le Tribunal connaîtra d'office de l'examen et de l'approbation des pouvoirs des délégués qui élisent le Président de la République.

TITRE III

LE RECOURS EN INCONSTITUTIONNALITE DES LOIS

CHAPITRE PREMIER

CAS D'OUVERTURE DU RECOURS

ARTICLE 28. — 1. Pourront faire l'objet d'un recours en inconstitutionnalité, les lois de la République et celles des Régions autonomes.

2. En matière d'inconstitutionnalité, on considérera comme lois les décrets visés par les articles 61 et 80 de la Constitution.

3. On considérera de la même manière les décrets de même nature que les gouvernements des Régions autonomes peuvent également émettre conformément à leurs Statuts.

ARTICLE 29. — 1. Une loi sera inconstitutionnelle en tout ou en partie de ses dispositions :

a) Quand elle viole un principe de la Constitution de la République ;
b) Quand elle n'a pas été votée ou promulguée dans la forme prescrite par la Constitution.

2. Les lois régionales sont inconstitutionnelles non seulement quand elles sont contraires à la Constitution, mais aussi quand elles violent leur Statut respectif.

CHAPITRE II

ACTES PRELIMINAIRES DU RECOURS

ARTICLE 30. — 1. L'exception d'inconstitutionnalité de la loi appartient uniquement au titulaire d'un droit qui se trouve lésé par l'application de la loi.

2. Dans le cas prévu par l'article 100 de la Constitution, les Tribunaux de droit commun introduiront d'office et conformément à la procédure fixée par la présente loi, la consultation devant le Tribunal des Garanties.

3. Quand le Ministère Public estimera que dans un cas donné la loi applicable est contraire à la Constitution, il devra poser la question au Tribunal des Garanties constitutionnelles sous la forme d'un recours.

ARTICLE 31. — 1. Quand dans un procès civil ou pénal, l'inconstitutionnalité d'une loi est invoquée par l'une des parties comme moyen de défense, on en donnera aussitôt communication à la partie adverse pour que dans un délai de trois jours elle dépose des conclusions sur ce point particulier.

Le juge ou le tribunal qui connaît de cette affaire ordonnera que l'on dresse expédition, dans le délai de cinq jours, de l'exception d'inconstitutionnalité et de la réponse de l'adversaire, et il remettra ces pièces avec son rapport personnel au Président du Tribunal Suprême. Celui-ci transmettra le dossier à la Chambre du Tribunal Suprême compétente en la matière afin que celle-ci dans les cinq jours donne son avis sur la nécessité de poser la question d'inconstitutionnalité au Tribunal des Garanties. Si l'avis du Tribunal Suprême est affirmatif, le cours du procès est suspendu — non sans que les mesures urgentes aient été prises — et dans le délai de dix jours on posera la consultation devant le Tribunal des Garanties. Quand l'avis du Tribunal Suprême est négatif, la partie intéressée conserve le droit d'intenter le recours en inconstitutionnalité. En pareil cas, on ne suspend à aucun moment le cours du procès et le Tribunal des Garanties exigera en outre du réclamant un cautionnement qui ne pourra être ni inférieur à 5.000 pesetas, ni

supérieur à 25.000. A défaut de ce cautionnement, le recours ne pourra être entamé.

2. Dans les procès administratifs, on procédera de la même manière dans la mesure où la similitude de la procédure le permet; mais une condition indispensable du recours sera que l'inconstitutionnalité ait été alléguée par l'intéressé à un moment quelconque de l'instance préalable par la voie administrative hiérarchique; cette instance préalable étant toujours obligatoire.

3. La règle du paragraphe précédent sera applicable aux procès d'illégalité, abus ou détournement de pouvoir prévus par l'article 101 de la Constitution.

4. On observera semblable procédure dans les procès qui se déroulent devant les organismes juridictionnels prévus pour l'application du Droit social. Mais en aucun cas, on ne suspendra la procédure normale de ces affaires.

5. Dans toutes les autres questions administratives ou gouvernementales qui ne donnent pas lieu à l'une des instances mentionnées dans les paragraphes précédents, le titulaire d'un droit lésé par l'application d'une loi qu'il estime inconstitutionnelle formulera dans un délai de cinq jours sa réclamation en inconstitutionnalité à l'Autorité qui a émis la mesure dommageable. Une expédition de cette pièce ainsi que la réclamation et le rapport de la dite Autorité sera transmise par voie réglementaire au Corps Consultatif Suprême de la République, afin qu'il émette un avis sur la nécessité de poser la question au Tribunal des Garanties. L'intéressé pourra intenter le recours en apportant certification du dit avis; si celui-ci était négatif, le particulier devra en outre fournir le cautionnement que le Tribunal des Garanties lui indiquera — entre 5.000 et 25.000 pesetas. — En aucun cas l'Administration ne pourra être obligée à suspendre le cours de l'affaire.

ARTICLE 32. — 1. Quand un juge de première instance ou tout autre tribunal, sauf les juges municipaux, désirera élever la consultation autorisée et prévue par l'article 100 de la Constitution, il demandera l'avis de la Chambre du Tribunal Suprême compétente en la matière. Le Tribunal Suprême répondra dans les quinze jours et si son opinion est favorable il formulera la consultation devant le Tribunal des Garanties dans le délai de cinq jours.

2. Le juge ou le Tribunal, dès la parution de l'avis favorable, suspendront la procédure, sauf à prendre les mesures urgentes.

ARTICLE 33. — Quand l'auteur du recours sera le Ministère public, l'initiative appartiendra toujours au Procureur général de la République, qui pourra déléguer ce droit ainsi que la défense de la cause, à un autre fonctionnaire du Corps. Les membres du Ministère public

aurent la possibilité de consulter le Procureur général de la République, par voie hiérarchique, dans les doutes qu'ils pourraient avoir sur la constitutionnalité d'une loi.

CHAPITRE III

LES DEFENSEURS DE LA CONSTITUTIONNALITE D'UNE LOI

ARTICLE 34. — 1. Les Cortès de la République désigneront, quand elles le jugeront nécessaire, un représentant, député ou non, qui défendra devant le Tribunal des Garanties la constitutionnalité de la loi attaquée.

2. Cette disposition s'applique à l'organisme législatif d'une région autonome pour la défense de ses propres lois.

3. Quand une action en inconstitutionnalité est présentée au Tribunal des Garanties, celui-ci en donne aussitôt communication aux Cortès de la République ou à l'organisme législatif de la région autonome intéressée, avec l'indication de l'auteur du recours et du sens de son attaque, pour que, dans un délai de dix jours, les défenseurs dont parle les paragraphes précédents soient désignés. A défaut de cette désignation, la procédure suivra son cours, mais l'organisme législatif attaqué pourra comparaître au procès et s'y faire représenter à tout moment.

CHAPITRE IV

INTRODUCTION DE L'INSTANCE

ARTICLE 35. — L'écrit qui introduit le recours en inconstitutionnalité devra contenir :

a) les indications précises du nom de l'auteur du recours et du domicile dont il fait élection à Madrid pour recevoir les notifications qui auront lieu au cours de la procédure;

b) l'indication de la mesure qu'il juge inconstitutionnelle ;

c) l'exposé des motifs sur lesquels il prétend fonder cette inconstitutionnalité ;

d) une requête où il demandera que l'affaire soit entendue dès que possible.

CHAPITRE V

ADMISSION DU RECOURS

ARTICLE 36. — Lorsque le recours est introduit par un particulier, le Tribunal, dans un délai qui ne peut excéder quinze jours, décidera de son admission en considérant si les formalités de l'article 35 ont été remplies.

La décision refusant d'admettre un recours devra être prise à l'unanimité.

CHAPITRE VI

INSTRUCTION ET AUDIENCE

ARTICLE 37. — Une fois le recours admis, copie de la décision sera donnée dans les cinq jours au représentant des Cortès de la République ou du pouvoir législatif de la Région autonome, si toutefois ces organismes se sont fait représenter à temps par un défenseur de la constitutionnalité de la loi.

ARTICLE 38. — 1. Le Tribunal, à la requête du demandeur ou du défenseur, fixera le jour de l'audience.

2. Les débats auront lieu, bien qu'aucune des parties ne l'ait demandé, chaque fois que le Tribunal le jugera nécessaire pour éclairer quelques points douteux. En pareil cas, les rapports oraux devront s'en tenir aux points que le Tribunal aura indiqué lui-même.

3. A l'audience, le demandeur parlera d'abord, puis le défenseur de la constitutionnalité ; l'un et l'autre pendant le temps fixé d'avance par le Tribunal. Le Président pourra les rappeler au fait et même leur retirer la parole s'ils s'éloignent du fond de la question.

4. Les plaidoiries prononcées pourront être sténographiées.

ARTICLE 39 — Si une exception d'incompétence de juridiction est invoquée, le Tribunal se prononcera d'abord sur ce point sans pénétrer dans le fond du recours. S'il reconnaît le bien-fondé de cette exception, il se désistara en faveur de la juridiction compétente. C'est seulement si l'exception n'a pas été admise que le procès peut suivre son cours.

CHAPITRE VII

SOLUTION DU RECOURS

ARTICLE 40. — Le Tribunal rendra sa sentence dans les cinq jours suivant l'audience ou dans les cinq jours suivant la décision qui refuse les débats ou dans les cinq jours suivant la production de la dernière pièce écrite des parties, quand celles-ci n'ont pas demandé à être entendues oralement.

ARTICLE 41. — 1. Les sentences qui résolvent un recours d'inconstitutionnalité devront être motivées, mais elles ne sont pas assujetties à d'autres formes que celles de faire connaître les circonstances du recours, les noms des membres du Tribunal, du rapporteur, des défenseurs et la date de la sentence.

2. Les membres du Tribunal qui ont une opinion différente de celle qui prévaut devront la donner par écrit en la motivant. Celle-ci sera consignée dans le document tenu à cet effet.

3. Les sentences rendues à la suite de consultations ou de recours en inconstitutionnalité seront signifiées au consultant ou à l'auteur du recours afin qu'il n'en ignore. Si la consultation intervenait à la suite d'un procès en cours, la décision du Tribunal produirait son effet dans le litige dont il s'agit. Les avis particuliers seront publiés en même temps et dans les mêmes formes que la sentence.

4. Les sentences qui se prononcent sur des consultations ou des recours en inconstitutionnalité seront communiquées sans retard au Président des Cortès, au Président du Conseil et au Président du Tribunal Suprême, et, s'il y a lieu, au représentant de la région autonome. Elles seront aussi publiées dans la *Gazette de Madrid*.

CHAPITRE VIII

EFFETS DES SENTENCES

ARTICLE 42. — 1. Les sentences qui déclarent qu'une loi n'a pas été votée ou promulguée dans la forme prescrite par la Constitution ou par le Statut régional respectif, produiront l'annulation totale de cette loi, mais n'affecteront pas les situations juridiques nées pendant qu'elle était en vigueur.

2. Celles qui résolvent une inconstitutionnalité matérielle ne produiront leurs effets que dans le cas précis du recours intenté.

CHAPITRE IX

DEPENS ET SANCTIONS

ARTICLE 43. — 1. Quand le recours réussit en tout ou en partie, les dépens seront supportés par l'Etat.

2. L'échec du recours entraînera la perte du cautionnement et le paiement des dépens, quand l'auteur du recours est l'un de ceux énumérés dans le paragraphe 5 de l'article 123 de la Constitution. En pareil cas l'auteur du recours pourra, en outre, être condamné à une amende de mille à dix mille pesetas, si le Tribunal estimait qu'il a agi avec une témérité manifeste ou une mauvaise foi évidente.

3. La sanction signalée dans le précédent paragraphe sera applicable aux avocats qui ont plaidé, quand le Tribunal estimera que la témérité et la mauvaise foi viennent d'eux. Pareillement, après avoir jugé l'obstruction d'un avocat à mettre en mouvement un recours téméraire ou de mauvaise foi, ou un recours qui aurait pour unique objet de retarder la procédure d'un litige dans lequel il serait défenseur, le Tribunal pourra interdire à cet avocat d'exercer sa profession devant sa juridiction pendant un temps minimum de cinq ans.

4. Quand ceux qui mériteront les mesures ci-dessus indiquées seront des tribunaux, le Tribunal des Garanties en rendra compte au Président du Tribunal Suprême pour qu'il prenne les mesures disciplinaires opportunes, à moins qu'il n'y ait lieu d'établir une responsabilité plus grave.

TITRE IV

LE RECOURS D'AMPARO DES GARANTIES CONSTITUTIONNELLES

CHAPITRE PREMIER

CAS D'OUVERTURE ET PRINCIPES GENERAUX DE LA PROCEDURE

ARTICLE 44. — Les droits individuels que doit garantir le recours d'amparo établi par l'article 131 paragraphe B de la Constitution, seront les droits indiqués dans les articles 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 38 et 39 de la Constitution.

ARTICLE 45. — Le recours d'amparo sera possible quand il réunira les deux conditions suivantes :

1^o) Qu'il y ait un acte concret émanant d'autorités gouvernementales, judiciaires ou de tout autre ordre qui ait à l'égard d'un individu déterminé violé l'une des garanties mentionnées dans l'article précédent.

2^o) Que la demande d'amparo faite dans le délai légal devant le Tribunal d'urgence prévu par l'article 105 de la Constitution n'ait pas été admise ou n'ait pas reçu de solution ou que le dit tribunal ait émis à son égard une solution négative.

ARTICLE 46. — La procédure d'amparo sera gratuite, on ne saurait exiger ni l'usage du papier timbré, ni le paiement des frais.

CHAPITRE II

INTRODUCTION DE L'INSTANCE

ARTICLE 47. — Pourra intenter le recours la personne qui se considère lésée ou tout autre citoyen ou personne juridique. Quand l'auteur du recours n'est pas la personne lésée, il devra fournir un cautionnement fixé par la Chambre d'Amparo.

ARTICLE 48. — 1. L'action sera introduite par un simple écrit envoyé au Tribunal dans lequel seront exposés les faits et les circonstances qui motivent la réclamation ainsi que le fondement juridique de la demande.

Si cette requête introductive du recours ne remplissait pas ces conditions, elle serait automatiquement rejetée.

2. On devra obligatoirement dans la requête faire élection de domicile à Madrid pour les notifications des actes de procédure.

Cette requête introductive sera accompagnée de sa copie conforme.

CHAPITRE III

INSTANCE

ARTICLE 49. — 1. Pour chaque affaire on nommera un membre rapporteur. A cet effet, il sera bon d'établir un roulement parmi les membres.

2. L'instance du recours d'amparo, indépendamment de tout incident obligeant à surseoir, comprendra nécessairement les actes suivants :

a) Avertissement immédiat de l'autorité inculpée, avec remise de la copie de la requête et indication d'un délai pour qu'elle étudie l'affaire ; ces pièces seront accompagnées de tous actes de procédure déjà pratiquée ou de leur copie, mais on prendra toutes les mesures opportunes pour conserver le secret de l'enquête sommaire du Tribunal ;

b) Communication de la réponse au demandeur ;

c) Enquête probatoire sommaire sur la demande des parties ou sur décision de la Chambre d'Amparo et qui a lieu devant le conseiller rapporteur ;

d) Solution émise par la Chambre, notifiée le jour même ou le lendemain au demandeur ou à l'autorité attaquée et qui sera publique quand le caractère de l'espèce ou l'intérêt de la décision le demandera.

3. La Chambre d'Amparo pourra accepter ou non d'entendre en audience les débats.

4. Si l'audience a lieu, l'avocat du demandeur devra en être informé, ainsi que l'autorité inculpée ou son représentant, qui pourra être un commissaire spécialement nommé par le Gouvernement ou un fonctionnaire du Ministère public désigné à cet effet.

ARTICLE 50. — 1. En cas de notoire abus du recours, la Chambre d'Amparo pourra infliger au demandeur une amende qui peut s'élever jusqu'à dix mille pesetas au maximum.

2. En cas de récidive, elle pourra lui infliger la peine de détention majeure.

3. Quand de tels abus sont imputables à un avocat, la Chambre a la possibilité de décréter sa suspension devant le Tribunal des Garanties pour un temps minimum de deux ans.

ARTICLE 51. — La Chambre d'Amparo portera à la connaissance des tribunaux de droit commun les faits de caractère délictueux qui apparaîtraient au cours de l'affaire.

ARTICLE 52. — A tout moment du procès on pourra demander la suspension de la mesure dommageable que l'on est en train d'attaquer. La Chambre pourra alors accorder cette suspension, mais elle pourra aussi arrêter des mesures provisoires en ce qui concerne la personne du lésé, afin qu'il ne puisse échapper à l'action de la justice.

CHAPITRE IV

*LE RECOURS D'AMPARO 'PENDANT' L'APPLICATION
DE LA LOI D'ORDRE PUBLIC*

ARTICLE 53 — 1. Les recours d'amparo que l'on intente à la suite de l'application de la loi d'ordre public dans un territoire donné, ne pourront avoir pour objet que les violations des seuls droits et garanties que l'autorité publique doit respecter pendant l'application de la dite loi.

2. Seront rejetés de plein droit les recours basés sur d'autres motifs et ceux qui invoquent des garanties diminuées ou suspendues pendant ces états d'exception.

TITRE V

CONFLITS ENTRE L'ETAT ET LES REGIONS
AUTONOMES ET CONFLITS DES REGIONS
AUTONOMES ENTRE ELLES

CHAPITRE PREMIER

CONFLITS DE COMPETENCE LEGISLATIVE

ARTICLE 54. — Le Tribunal des Garanties constitutionnelles connaîtra des conflits qui s'élèvent entre l'Etat et les Régions autonomes et des conflits des Régions autonomes entre elles, quand l'un de ces organismes a légiféré sur des matières étrangères à sa compétence.

ARTICLE 55. — Les organismes suivants pourront intenter le recours en incompétence :

1°) Quand il s'agit de dispositions législatives émanant de l'Etat, le pouvoir exécutif des Régions autonomes directement affectées, sur sa seule initiative ou en accord avec son propre organe législatif ;

2°) Quand il s'agit de dispositions législatives de la région autonome, le Gouvernement de la République, en tout état de cause, ou le pouvoir exécutif d'une autre Région autonome sur sa seule initiative ou en accord avec son propre Parlement.

ARTICLE 56. — Les questions de compétence devront être posées dans les vingt jours suivant la publication des dispositions contestées dans la *Gazette de Madrid* ou dans les journaux officiels des régions autonomes.

ARTICLE 57. — 1. Le Tribunal, dans un délai de 48 heures, enverra copie de la requête introductive au pouvoir exécutif que concerne cette question de compétence.

2. Le pouvoir exécutif intéressé pourra rétorquer à cet écrit dans un délai de dix jours une « réponse » apportant l'argumentation juridique qu'il estimera opportune.

3. Le Tribunal, dans un délai ferme de vingt jours à dater du jour de la réception de cette réponse, résoudra sans autre procédure la question de compétence.

4. Il y aura des débats oraux, si l'une des parties le demande. Le Tribunal pourra décider, sans qu'il puisse pour cela prolonger le délai fixé pour la solution du procès, que les intéressés donneront par écrit ou par la voix de leurs commissaires des éclaircissements sur le point ou les points que le Tribunal n'estimerait pas suffisamment précisés par les écrits initiaux déjà introduits.

5. Les décisions seront publiées dans la *Gazette de Madrid* dans les trois jours suivant celui où elles ont été prises.

ARTICLE 58. — Les décisions en matière de compétence législative auront l'autorité de la chose jugée: aucun recours ne sera possible contre elles.

ARTICLE 59. — 1. Les jugements du Tribunal qui déclarent l'incompétence de l'Etat ou des Régions autonomes à légiférer sur une matière déterminée produiront les effets suivants :

a) S'il s'agit d'une loi de l'Etat, elle reste sans effet vis-à-vis de la Région autonome réclamante, dès le jour de sa promulgation.

b) S'il s'agit de dispositions émanant d'une région autonome, la déclaration d'incompétence produira l'annulation totale de ces dispositions et de tous les actes d'exécution qui s'y rapportent.

2. Si la déclaration d'incompétence ne s'étend pas à la totalité de la disposition législative, les effets ci-dessus indiqués seront limités aux dispositions annulées ; en pareil cas, le Tribunal ferait une déclaration expresse.

CHAPITRE II

CONFLITS D'ATTRIBUTION ENTRE LES AUTORITÉS
ADMINISTRATIVES DE L'ETAT ET DES REGIONS AUTONOMES

SECTION 1

CONFLITS POSITIFS D'ATTRIBUTION

ARTICLE 60. — 1. Quand un ministre de la République ou le pouvoir exécutif d'une région autonome estimera qu'il est privé de facultés administratives propres à sa compétence parce qu'une région autonome ou l'Etat se les sont adjugées, ils adresseront à l'exécutif régional ou au Ministre de la République du portefeuille correspondant une requête pour lui demander de ne plus s'attribuer la compétence sur la matière dont il s'agit.

2. Dans le délai maximum de un mois après réception de cette requête, les autorités intéressées devront répondre par l'affirmative ou la négative.

3. Si elles ne répondent pas dans ce délai, on considérera qu'ils affirment leur compétence.

4. Si dans leur réponse elles arrivaient à un accord, sans autre procédure, le litige sera considéré comme réglé.

ARTICLE 61. — 1. Quand le conflit d'attribution s'élève entre un fonctionnaire de l'Etat et un fonctionnaire d'une région autonome ou entre deux fonctionnaires de régions autonomes distinctes, ceux-ci s'adresseront à leurs supérieurs hiérarchiques respectifs en leur envoyant leurs revendications.

2. Dans le délai maximum de un mois après réception de celles-ci, les supérieurs hiérarchiques des deux fonctionnaires donneront, dans une décision motivée, un avis favorable ou non aux vues de leurs inférieurs et ils s'aviseront de part et d'autre des solutions qu'ils donnent au problème.

3. S'ils arrivent à un accord, la solution sera envoyée aux autorités administratives inférieures qui ont soulevé le litige, et le conflit sera considéré comme terminé.

4. Si le délai de un mois ci-dessus établi s'écoule sans qu'il y ait de réponse, on considérera que chacun affirme sa compétence.

ARTICLE 62. — 1. Quand à la suite de la procédure préliminaire réglée dans les deux articles précédents, les autorités administratives en litige ne peuvent se mettre d'accord, le conflit d'attribution pourra être élevé.

2. Sont compétents pour élever les conflits positifs d'attribution devant le Tribunal des Garanties constitutionnelles :

a) le ministre de la République du portefeuille correspondant quand il s'agit de droits que s'est arrogé l'administration de la Région autonome.

b) Le pouvoir exécutif de la Région autonome, quand il s'agit de facultés que s'est adjugé l'administration de l'Etat ou celle d'une autre région autonome.

ARTICLE 63. — 1. Pour élever un conflit positif d'attribution, les ministres de la République ou le pouvoir exécutif des régions autonomes devront présenter au Tribunal des Garanties constitutionnelles une requête écrite constatant l'épuisement de la procédure préliminaire et apportant les bases juridiques de l'argumentation. A cette requête, on joindra les pièces de la procédure préalable.

2. Le Tribunal procédera conformément aux dispositions prévues dans les paragraphes 1 à 4 de l'article 67.

3. La décision du Tribunal sera motivée, communiquée aux parties pour exécution et publiée dans la *Gazette de Madrid* dans les cinq jours suivant celui où elle a été prise.

SECTION 2

CONFLITS NEGATIFS D'ATTRIBUTION

ARTICLE 64. — 1. Si un particulier s'adressait à une autorité administrative de l'Etat ou d'une région autonome et si celle-ci soutenait n'être pas compétente dans la matière dont il s'agit et prétendait que la compétence appartient à la région autonome, à l'Etat ou à une autre région autonome selon les cas, cet individu pourra élever le recours, après avoir épuisé le contentieux hiérarchique administratif ; ces réclamations par voie hiérarchique seront adressées au ministère intéressé, si le fonctionnaire qui décline la compétence appartient à l'administration de l'Etat ou au pouvoir exécutif de la Région autonome quand il appartient à cette dernière administration.

2. Quand il s'agit de matières dont l'exécution, bien qu'étant de la compétence exclusive de l'Etat, se trouve expressément confiée à des fonctionnaires d'une Région autonome, le conflit ne pourra être élevé qu'après épuisement des réclamations par voie hiérarchique devant le Ministère intéressé.

3. Dans la solution qui devra être donnée dans les quinze jours, l'autorité intéressée décidera si elle reconnaît ou non sa compétence ; cette décision sera communiquée au particulier.

4. Dans le cas où elle affirme sa compétence, elle notifiera cette solution à l'autorité administrative subalterne devant qui s'est élevé le conflit, qui dès lors est terminé. Si elle ne reconnaît pas sa compétence, elle devra obligatoirement indiquer qui est compétent.

ARTICLE 65. — 1. Le particulier, dans une requête accompagnée de la décision rendue, pourra s'adresser au ministre de la République ou à l'Exécutif de la Région autonome à qui la dite décision attribue la compétence. Ceux-ci l'admettront ou la déclineront dans les quinze jours.

2. Passé ce délai sans réponse aucune, ou lorsque la solution est négative, le particulier pourra intenter le recours devant le Tribunal des Garanties constitutionnelles.

ARTICLE 66. — 1. Seul est compétent pour élever le conflit négatif d'attribution devant le Tribunal des Garanties la personne directement intéressée.

2. La question de compétence sera posée par une requête, où il sera prouvé que la procédure préalable a été épuisée ; on y joindra les décisions rendues au cours de cette procédure.

3. Cette requête introductive sera communiquée dans les trois jours aux autorités administratives de l'Etat ou de la Région autonome qui ont décliné leur compétence.

4. Celles-ci, dans un délai de quinze jours, pourront envoyer par écrit au Tribunal les moyens de défense qu'elles estiment utiles.

5. Le Tribunal entendra les débats oraux si l'une des parties le demande. Il pourra aussi décider que les autorités administratives ou le particulier, soit par écrit, soit oralement par commissaires ou représentant donneront des éclaircissements sur les points qu'il n'estimerait pas suffisamment précisé dans les écrits antérieurs.

6. Le Tribunal donnera une solution au conflit dans un délai obligatoire de vingt jours et communiquera la décision aux autorités administratives les plus élevées qui ont eu à intervenir dans le conflit ainsi qu'au particulier intéressé.

CHAPITRE III

AUTRES CONFLITS POSSIBLES

ARTICLE 67. — 1. Lorsqu'entre les autorités de l'Etat et celles d'une Région autonome, ou entre les autorités de deux ou plusieurs régions autonomes, un conflit naîtra sur un point non expressément prévu dans les articles précédents, le ministre de la République intéressé ou le

pouvoir exécutif dans les régions autonomes, pourront soumettre ce litige au jugement du Tribunal des Garanties constitutionnelles.

2. Pour élever ainsi le litige, ils devront adresser une requête écrite au Tribunal des Garanties qui dans les trois jours en donnera connaissance à la partie adverse.

3. Celle-ci, dans un nouveau délai de quinze jours, pourra faire connaître par écrit au Tribunal la réponse qu'elle juge convenable.

4. Le Tribunal entendra les débats si l'une des parties le demande. Il pourra aussi décider que les parties donneront par écrit des éclaircissements sur le point ou les points qu'il estimerait n'être pas suffisamment précisés dans les pièces antérieures.

5. Le Tribunal rendra sa décision dans le plus bref délai et la notifiera aux parties.

TITRE VI

CONFLITS ENTRE LE TRIBUNAL DES COMPTES ET LES AUTRES ORGANISMES DE L'ETAT ET DES REGIONS AUTONOMES

ARTICLE 68. — 1. Quand un conflit naîtra entre le Tribunal des Comptes de la République et un autre organisme de l'Etat ou d'une région autonome, le supérieur hiérarchique de l'organisme dont il s'agit et le Tribunal des Comptes affirmeront d'abord leur compétence, puis, l'un ou l'autre pourra soumettre le conflit à la décision du Tribunal des Garanties constitutionnelles.

2. Pour ce qui est de la procédure, on suivra celle indiquée dans les numéros 2 à 5 de l'article précédent.

TITRE VII

L'EXAMEN DES POUVOIRS DES DELEGUES QUI CONJOINTEMENT AUX CORTES ELISENT LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

ARTICLE 69. — 1. On remettra à la Chambre de Justice toutes les pièces que, d'après la loi du 1^{er} juillet 1932, les bureaux et les comités de scrutin constitués pour l'élection des délégués électeurs du Président de la République doivent envoyer au Tribunal des Garanties constitutionnelles.

2. Grâce à ces pièces auxquelles on joindra toute documentation complémentaire s'il y a lieu, on constituera autant de dossiers qu'il y a de circonscriptions électorales, sous réserve de séparer ensuite dans l'intérieur même de ceux-ci les cas des différents candidats.

ARTICLE 70. — Dès l'expiration du délai de cinq jours fixé par l'article 14 de la loi précitée pour présenter des réclamations, la Chambre de Justice classera en deux groupes les dossiers dont il est question ci-dessus ; dans un premier groupe on réunira les élections non contestées, dans l'autre, les élections contestées.

ARTICLE 71. — Les élections du premier groupe seront immédiatement approuvées et le Président du Tribunal notifiera aux intéressés la validation de leur élection, en indiquant la circonscription désignée et le nombre de voix obtenues.

ARTICLE 72. — 1. Quant aux élections contestées, chaque dossier sera remis à un rapporteur qui sera un membre de la Chambre de Justice, à l'exception du député.

2. Dans les trois premiers de douze jours fixés par l'article 14 déjà mentionné, la Chambre, sur la proposition des rapporteurs, divisera les dossiers en importants et sans gravité.

3. Les dossiers dits sans gravité feront l'objet d'une procédure écrite ; la Chambre de Justice les jugera uniquement sur le vu des rapports et des actes déjà produits ainsi que des pièces requises par elle.

4. Seront réputés importants les dossiers dans lesquels la capacité de l'élu est discutée ou ceux dans lesquels on expose des actes de pres-

sion générale, de corruption qualifiée, de fraude, ou tout autre vice substantiel.

5. La Chambre de Justice qualifiera par arrêtés les actes graves et elle recevra dans les trois jours, de la part des candidats qui auraient réclamé contre l'élection, la preuve des faits reprochés.

6. La Chambre de Justice pourra, dans des cas exceptionnels, autoriser une audience publique. Au cours de celle-ci et dans un laps de temps limité, ceux qui attaquent un dossier ainsi que les élus de la circonscription dont il s'agit, donneront toutes explications utiles en personne ou par mandataire.

ARTICLE 73. — 1. La Chambre de Justice motivera ses décisions, qui ne seront pourtant astreinte à aucune forme spéciale.

2. Quand on aura prouvé des vices substantiels pouvant annuler une élection ou faisant apparaître l'incapacité d'un élu, la Chambre invalidera l'élection pour la circonscription toute entière ou en partie seulement, ou bien déclarera l'incapacité de l'élu. En pareil cas, elle pourra par décision prise à la majorité des deux tiers indiquer quel est l'élu et l'investir.

3. Quand il y a annulation d'élection, le Président du Tribunal des Garanties constitutionnelles avisera le Président des Cortès par notification écrite.

4. Aux candidats dont l'élection est confirmée à la suite de cas douteux ou non qualifiés, on enverra dans les vingt-quatre heures qui suivront le jugement une notification certifiant leur caractère de délégué et indiquant la circonscription où ils sont élus avec le nombre de voix obtenues.

ARTICLE 74. — Les dispositions des articles antérieurs s'appliqueront également dans les cas d'élection de délégués prévue par l'article 82 de la Constitution.

ARTICLE 75. — Quand la Chambre de Justice a connaissance de ce qu'un « comité de scrutin » n'a pas terminé le scrutin général dans le délai de quarante-huit heures, elle vérifiera sommairement le fait, en prenant télégraphiquement tous les renseignements nécessaires, et elle infligera l'amende prévue par l'article 13 de la loi du 1^{er} juillet 1932, en la proportionnant à la gravité de l'infraction et au patrimoine du responsable.

TITRE VIII

POURSUITE DES RESPONSABILITES DANS LES CAS
QUE DOIT CONNAITRE LE TRIBUNAL

CHAPITRE PREMIER

L'ACCUSATION

ARTICLE 76. — 1. Les accusations portées contre le Président de la République en vertu de l'article 85 de la Constitution seront jugées conformément aux dispositions de la loi complémentaire réglant cette matière.

2. Suivront la même procédure les accusations portées contre le Président des Cortès quand il assume les fonctions de Président de la République, conformément à l'article 74 de la Constitution.

3. Dans les autres cas, les accusations contre le Président des Cortès suivront la procédure ci-après établie.

ARTICLE 77. — 1. L'accusation contre le Président des Cortès, quand il n'agit pas comme président de la République, contre le Président du Conseil et contre les Ministres, appartient exclusivement aux Cortès par l'intermédiaire d'une commission nommée à cet effet.

2. L'accusation sera nécessairement basée sur un délit prévu et sanctionné par les lois pénales.

3. Elle devra émaner des Cortès constituées et en fonction et non des commissions de la Chambre, ni de la députation permanente, ni des Cortès dissoutes, sauf les dispositions de l'article 59 de la Constitution.

4. Si la Chambre n'était pas réunie au moment où fut commis ou connu le délit, le Président de la République ou la députation permanente des Cortès, sur leur propre initiative ou sur la demande du dixième des députés en exercice, pourront la convoquer.

5. Le projet d'accusation se conformera aux règles d'introduction d'un projet de loi et devra réunir pour son approbation définitive la majorité absolue des députés en exercice.

ARTICLE 78. — 1. L'accusation du Président et des Magistrats du Tribunal Suprême et du Procureur général de la République appartient, selon les cas, au Procureur général ou au gouvernement, par l'intermédiaire du Ministre de la Justice, aux Régions, par l'intermédiaire de leur organe exécutif, à toute personne individuelle ou collective lésée directement ou non.

2. L'accusation devra se baser sur des délits prévus et sanctionnés par la loi pénale.

3. Elle sera rédigée en la forme de requête signée par le Procureur, par le Ministre de la Justice, par un Commissaire désigné par le pouvoir exécutif de la Région ou par le particulier dans le cas envisagé dans le paragraphe 1 *in fine*.

4. Quand il s'agit d'une plainte déposée par une personne individuelle ou collective, directement ou indirectement lésée, celle-ci devra fournir le cautionnement que le Tribunal fixera d'après les circonstances du fait.

ARTICLE 79. — L'accusation des membres du Tribunal des Garanties constitutionnelles sera portée devant l'Assemblée plénière de cette juridiction, conformément à l'article 14 de la présente loi et selon les règles suivantes :

1°) L'accusation appartient aux Cortès par l'intermédiaire de son bureau, au Gouvernement par le Président du Conseil, aux régions par leurs organismes législatifs ou exécutifs ainsi qu'à toute personne individuelle ou collective directement lésée, par elle-même ou par mandataire.

2°) L'accusation sera basée sur des délits prévus et sanctionnés par la loi pénale.

3°) La plainte déposée sera signée par l'accusateur. Si c'est une personne individuelle ou collective, elle devra fournir le cautionnement prévu dans le paragraphe 4 de l'article précédent.

4°) La plainte désignera nominalement le ou les accusés, sans qu'il soit possible d'attaquer collectivement ni l'Assemblée plénière du Tribunal, ni quelque'une de ses chambres.

ARTICLE 80. — L'accusation du Président, des conseillers ou des membres du Gouvernement des régions autonomes sera portée devant le Tribunal des Garanties conformément aux règles suivantes :

1°) L'accusation appartient aux Cortès par l'intermédiaire de son bureau, au Gouvernement national par le Président du Conseil, ou à la Région par son organe législatif ou exécutif;

2°) L'accusation sera basé esur des délits prévus et sanctionnés par les lois pénales ;

3°) Pareillement, la plainte déposée sera signée par le plaignant avec l'indication nominale du ou des accusés.

CHAPITRE II

ADMISSION DU RECOURS

ARTICLE 81. — 1. Dès que les Cortès auront décidé la mise en accusation prévue par l'article 77, le bureau des Cortès remettra au Tribunal les copies conformes du vote d'accusation et le compte rendu de la séance du vote; il enverra également la liste de la commission nommée pour soutenir la prévention ainsi que les données et documents existants.

2. Ces pièces reçues par le Tribunal, on observera les règles suivantes :

a) L'assemblée plénière du Tribunal se réunira sur le champ pour se prononcer sur l'admission du recours et à cet effet nommera un rapporteur ; les copies des pièces seront distribuées aux membres du Tribunal;

b) On demandera à la commission d'accusation des Cortès de désigner un de ses membres qui parlera en son nom au cours du procès et on priera l'accusé d'indiquer son défenseur, à moins qu'il ne préfère se défendre lui-même. On notifiera simultanément aux parties les décisions du Tribunal ainsi que tous autres actes;

c) Dans les cinq jours, les parties exposeront les moyens de droit qu'ils jugent utiles ;

d) L'assemblée plénière appréciera, sur la demande du rapporteur ou des parties, s'il convient ou non d'admettre le recours ;

e) A la suite de cet acte, on notifiera aux parties leur comparution dans les trois jours à des débats où ils feront toutes remarques opportunes sur cette admission ;

f) Deux jours après l'audience, le Tribunal statuera s'il convient d'admettre définitivement l'accusation ou de renvoyer les pièces aux Cortès pour qu'elles corrigent les défauts de forme que le Tribunal aurait trouvé; en pareil cas, la procédure est suspendue.

g) L'admission décidée, le Tribunal ordonnera la poursuite de l'affaire conformément aux dispositions qui vont suivre.

ARTICLE 82. — Dans les cas prévus par l'article 78, le Tribunal soumettra la mise en accusation à la procédure d'admission suivante :

a) La plainte sera déposée avec les documents nécessaires, le Tribunal se réunira en assemblée plénière, le Président annoncera l'accusation, on nommera un rapporteur et les copies des pièces seront distribuées à tous les membres ;

b) Les actes du Tribunal seront notifiés à l'accusation ou au prévenu pour que dans les cinq jours celui-ci désigne son défenseur, à moins qu'il ne désire se défendre en personne. En même temps on leur enverra copie des pièces produites ;

c) Après la désignation des défenseurs, on accordera aux parties un délai de dix jours, pour apporter aux actes et documents déjà introduits le complément d'information qu'elles jugent utiles et pour qu'elles proposent des mesures d'enquêtes complémentaires pour une meilleure information du Tribunal sur le principe même de l'admission de la plainte.

d) A la suite de ces informations, les documents et données de l'affaire seront groupées; le dossier ainsi constitué sera examiné par le rapporteur, qui pourra, à son tour, décider toute autre mesure d'enquête qu'il jugerait utile ;

e) Quand le rapporteur estimera l'information complète, il en rendra compte au Tribunal qui pourra ordonner toute autre nouvelle enquête qui serait conduite selon ses indications ;

f) L'information enfin terminée, le Tribunal fixera la date de l'audience avant les trois jours ;

g) Au jour fixé, les débats sur la nécessité ou non d'admettre le recours se dérouleront devant le Tribunal qui entendra d'abord l'exposé de l'accusation puis celui du mandataire du prévenu ;

h) Le Tribunal dans les cinq jours, admettra ou repoussera la requête d'accusation dans une résolution motivée. S'il décide de la repousser, il pourra, en outre, condamner aux frais et à une amende pouvant s'élever jusqu'à dix mille pesetas le demandeur ou son mandataire dans le cas d'une accusation émanant d'une personne individuelle ou collective ;

i) Si par contre le Tribunal admet la plainte, il ordonnera de poursuivre la procédure conformément aux dispositions des chapitres suivants.

ARTICLE 83. — Dans les cas prévus par les articles 79 et 80, la requête d'accusation sera obligatoirement soumise à la même procédure d'admission et les règles établies dans l'article précédent seront strictement observées.

CHAPITRE III

INSTRUCTION

ARTICLE 84. — 1. A la suite de l'admission de l'accusation, conformément à la procédure ci-dessus établie, le Tribunal des Garanties décidera les poursuites et, s'il y a lieu, l'arrestation de l'inculpé. Le Tribunal pourra appliquer les mêmes mesures à toute autre personne soumise à sa juridiction sur laquelle pèserait de graves présomptions pouvant mettre en jeu sa responsabilité pénale.

2. On nommera un rapporteur chargé de l'instruction; ce ne pourra être celui qui fut nommé au cours de la procédure d'admission.

ARTICLE 85. — Ces divers actes seront notifiés le jour suivant à l'accusation pour qu'elle continue ses poursuites et à l'inculpé pour qu'il désigne dans les trois jours son défenseur.

ARTICLE 86. — Le rapporteur proposera et le Tribunal décidera les dépôts de cautionnement qu'il juge opportuns, les saisies sur les biens de l'inculpé et les autres garanties en vue de l'instruction, en tenant compte des circonstances du fait et conformément au Code pénal et à la Loi d'Instruction criminelle.

ARTICLE 87. — Dans l'instruction, le rapporteur recherche avec minutie les circonstances du fait et la consistance du délit, à partir des éléments déjà fournis par la procédure d'admission, qu'il complètera par tous les moyens d'enquête judiciaire de droit commun.

Au cours de l'instruction, les règles posées par la Loi d'Instruction criminelle devront être observées, sauf celles qui s'opposeraient aux dispositions de la présente loi.

ARTICLE 88. — L'accusation au cours de l'instruction jouera le même rôle que le ministère public dans les procès de droit commun; mais quand l'accusation est une personne individuelle ou collective, elle n'aura que les droits que la Loi d'Instruction criminelle accorde à la partie civile.

ARTICLE 89. — Quand le rapporteur considère terminées toutes les recherches utiles, il rendra compte de son activité à l'accusation qui pourra solliciter dans les trois jours de nouvelles mesures d'enquête. Si l'accusation ne demande rien ou si le rapporteur trouve ses suggestions mal venues ou inutiles, il déclarera l'instruction close et portera l'affaire au Tribunal.

ARTICLE 90. — Le Tribunal ratifiera dans les trois jours la décision de clôture de l'instruction ou ordonnera de nouvelles mesures d'enquête ; dans ce dernier cas, il renverra le dossier au rapporteur pour exécution,

CHAPITRE IV

DEBATS

ARTICLE 91. — L'instruction close, le Tribunal pourra surseoir ou annoncer l'ouverture des débats. En pareil cas, il désignera le nouveau rapporteur, qui ne pourra être aucun des précédents. Pareillement, il ordonnera de donner communication des pièces aux parties, afin que dans les cinq jours elles déposent leurs conclusions provisoires et proposent leurs moyens de preuve et témoignages qu'elles désirent apporter à l'audience.

ARTICLE 92. — Après le dépôt des conclusions et les propositions de moyens par les parties, le Tribunal, dans les trois jours, décidera de l'utilité ou de l'inutilité d'entendre de ces moyens et fixera la date de l'audience parmi les dix jours suivants.

ARTICLE 93. — Au jour fixé, le Tribunal se réunira et les débats seront ouverts par la lecture d'un rapport du secrétaire qui résumera les principaux actes de l'instruction, les conclusions des parties et les moyens invoqués.

Immédiatement et dans les formes et l'ordre de procédure du droit commun, le Tribunal entendra les témoignages et tous autres moyens de défense qu'il aura cru devoir permettre. A cet effet, le Tribunal siégera plusieurs jours consécutifs si c'est nécessaire, tout en menant les débats avec la plus grande rapidité.

En dehors des parties et du Président, tout membre du Tribunal avec l'assentiment du Président pourra intervenir au cours des débats.

ARTICLE 94. — Les débats terminés, les parties déposeront leurs conclusions définitives et requerront successivement.

ARTICLE 95. — Une fois terminés les exposés et éventuellement les répliques, le Président demandera aux accusés s'ils ont quelque chose à déclarer au Tribunal et les autorisera à parler dans les limites qu'il jugera convenable.

ARTICLE 96. — Sur les dernières déclarations des avocats et éventuellement des inculpés, le président annoncera la clôture des débats et lèvera l'audience en vue de la sentence.

CHAPITRE V

JUGEMENT

ARTICLE 97. — Le Tribunal rendra sa sentence dans les cinq jours, à compter du jour suivant la clôture des débats.

Tous accords, décisions et jugements du Tribunal se conformeront aux règles de procédure du droit commun; mais les avis particuliers seront publiés en même temps et dans les mêmes formes que le jugement.

ARTICLE 98. — La sentence indiquera les faits prouvés, précisera les raisons juridiques qui ont déterminé la solution et prononcera l'acquiescement ou la condamnation.

ARTICLE 99. — Toute condamnation devra être fondée nécessairement sur des faits prévus et sanctionnés par des lois en vigueur au moment de l'exécution de l'infraction et ne pourra recevoir d'autres sanctions que celles prévues par les lois pénales préexistantes, sauf application du principe de rétroactivité aux lois pénales favorables à l'accusé.

ARTICLE 100. — Pour tout ce qui n'a pas été prévu dans ce titre, on s'en rapportera à la Loi d'Instruction criminelle.

TITRE IX

FONCTIONS NON JURIDICTIONNELLES DU TRIBUNAL

ARTICLE 101. — 1. Quand se présente le cas prévu par l'article 19 de la Constitution, le Gouvernement ou les Cortès demanderont au Tribunal une consultation sur la nécessité de voter la loi de Bases dont il s'agit.

2. On remettra au Tribunal un mémoire dans lequel on développera les raisons qui motivent cette loi, en mettant en lumière tout ce qui concerne les situations législatives des Régions aussi bien que ce qui affecte l'intérêt général.

3. La décision sera rendue par le Tribunal en assemblée plénière et se bornera à indiquer s'il y a nécessité ou non à faire cette loi de Bases, sans que le Tribunal puisse émettre un jugement sur ces Bases elles-mêmes, bien qu'on les ait portées à sa connaissance.

DISPOSITIONS ADDITIONNELLES

Le Président du Tribunal des Garanties et par délégation le Secrétaire général est autorisé à faire insérer dans la *Gazette de Madrid* toutes annonces, décisions et sentences jugées utiles.

DISPOSITIONS TRANSITOIRES

I. — Pour constituer le Tribunal pour la première fois, on observera les règles suivantes :

a) Dans un délai de quinze jours à dater de la promulgation de cette loi, les Cortès désigneront le Président du Tribunal et les deux députés membres conformément aux articles 2 et 9 de cette loi.

b) Le Gouvernement dans les trente jours suivant ces désignations convoquera les régions espagnoles pour que chacune, dans un délai fixé et qui sera également de trente jours au maximum, désigne son représentant ;

c) Pareillement et dans le même délai, le Gouvernement fixera le jour des élections dans les barreaux d'avocats pour la nomination de leurs deux représentants ;

d) De la même façon et dans le même délai sera fixée la date de l'élection des quatre représentants des Facultés de Droit ;

e) Les vérifications des élections se feront simultanément dans les organismes d'une même nature ;

f) Le président du Tribunal, les deux membres de droit et les deux députés membres recevront les dossiers des diverses élections et grouperont à part les élections contestées.

En attendant que l'on organise le Haut Corps consultatif prévu par l'article 93 de la Constitution, le Président du Conseil d'Etat sera membre de droit du Tribunal des Garanties constitutionnelles ;

g) Le Président fixera le jour de la première réunion du Tribunal et l'annoncera officiellement dans la *Gazette de Madrid*. A cette assemblée seront admis tous les délégués dont l'élection n'a pas été contestée ;

h) On s'occupera aussitôt des élections contestées et pour chacune d'elles on nommera un rapporteur ;

i) Le lendemain, le Tribunal se réunira à nouveau pour se prononcer sur les élections contestées ; il annulera celles qui présentent des vices graves pour incapacité de l'élu ou irrégularités dans le vote ;

j) Le Tribunal se déclarera alors définitivement constitué ; prendront possession de leurs sièges les membres qui ne l'auraient pas encore fait ; les vice-présidents seront ensuite élus ;

k) On établira enfin par tirage au sort le tour de renouvellement bienal des délégués régionaux, des avocats et des professeurs.

II. — En attendant la constitution des Tribunaux d'urgence prévus par l'article 105 de la Constitution, le recours d'amparo ne pourra être intenté devant le Tribunal des Garanties sans la condition préalable que la réclamation devant l'autorité compétente a été inefficace.

En cette matière, on entendra par autorité compétente, le supérieur hiérarchique de l'agent ou de l'Autorité qui a causé le dommage.

La réclamation sera présentée dans le délai de quinze jours, et le supérieur hiérarchique devra y répondre dans les cinq jours suivants ; passé ce délai, le silence du supérieur hiérarchique sera considéré comme une réponse négative.

DISPOSITION FINALE

Seront exceptées du recours d'inconstitutionnalité créé par la présente loi qui entrera en vigueur le lendemain de sa publication dans la *Gazette de Madrid*, les lois votées par les Cortès antérieurement à celle-ci.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES ET ARTICLES PAR NOMS D'AUTEUR

- Niceto ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO. — *Significado y funciones del Tribunal de garantías constitucionales*, conférence prononcée à la « Agrupacion Socialista » de Santiago, Madrid, Rens, 1933.
- Jorge ALVAREDO. — *El recurso contra la inconstitucionalidad de las leyes*. Thèse, Madrid, 1920.
- BARRAIL (H.). — *L'autonomie régionale en Espagne*. Thèse, Aix, 1933.
- BARTHÉLÉMY et DUEZ. — *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, 1933.
- BLONDEL (A.). — *Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois*. Thèse, Aix, 1927.
- DUGUIT. — *Traité de droit constitutionnel*, 3^e édition, Paris, 1927-30.
- EISENMANN. — *La justice constitutionnelle et la Haute Cour constitutionnelle d'Autriche*. Thèse, Paris, 1928.
- ESMEIN et NÉZARD. — *Eléments de droit constitutionnel*. Paris, 8^e édition, 1927-28, 2 vol.
- GENY. — *Science et technique en droit privé positif*, 4 vol., Paris, 1915-24.
- HAURIOU. — *Précis de droit constitutionnel*, 2^e édit., 1929.
- JÈZE. — *Les principes généraux du droit administratif français*, 3^e édit., tome I, Paris, 1925.
- JIMENEZ DE ASUA. — *Proceso histórico de la Constitucion de la República española*. Madrid, Reus, 1932.
- H. Kelsen. — *Aperçu d'une théorie générale de l'Etat* (extrait de la *Revue de Droit public*, 1927.)

- *La garantie juridictionnelle de la Constitution.* (*Revue de Droit public*, 1928, p. 197.)
- *La Démocratie, sa nature, sa valeur.* Paris, Sirey, 1932.
- LAMBERT. — *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux Etats-Unis.* Paris, 1921.
- J. LESAFFRE. — *Le problème national de la Catalogne et sa solution par le statut de 1932.* Thèse, Montpellier, 1932.
- R. BEC. — *La dictature espagnole de Primo de Rivera.* Thèse, Montpellier, 1933.
- R.-P. MARIANA. — *Del Rey y de la institucion de la dignidad real.* (Traduit de l'édition latine par E. Berriobero y Herran), Madrid, 1930.
- MIRKINE-GUETZEVITCH. — *La nouvelle Constitution espagnole* (extrait de *Revue politique et parlementaire*, 10 janvier 1932.)
- A. OSSORIO Y GALLARDO. — *Justicia-Poder* (Madrid, 1927).
- N. PÉREZ SERRANO. — *La Constitución española de 1931.* Madrid, 1932.
- *El proyecto de Tribunal de Garantías y el recurso de inconstitucionalidad* (extrait de *Revista de Derecho publico*, 15 enero 1933.)
- A. POSADA. — *Tratado de Derecho politico.* Madrid, 1929.
- *La nouvelle Constitution espagnole.* Paris, Sirey, 1932.
- J. ROIG I BERGADA. — *Justicia Constitucional. Tribunal de garantías.* Discurs llegit à l'Academia de Jurisprudencia i Legislacio de Barcelona, Barcelone, 1933.
- H. TRÉMOLET. — *La chambre unique dans la constitution espagnole.* Thèse, Montpellier, 1935.
- I.-L. VILLARTA. — *El juicio de amparo.* Mexico, 1881.
- WALINE. — *Eléments d'une théorie de la juridiction constitutionnelle en Droit positif français.* (Extrait de *Revue de Droit public*, 1928, tome 45, p. 441.)

TEXTES

- Diario de sesiones de las Cortes constituyentes de la Republica española.*
— Années 1931, 1932, 1933.
- Arturo Mori. — *Cronica de las Cortes constituyentes de la segunda Republica española.* — Tomes I et s., Madrid 1931 et s.
- Anteproyecto de Constitucion de la Monarquía Española y otras leyes complementarias* — Madrid Radio S.A. (sans date).
- Anteproyecto de Constitucion de la Republica española que eleva al Gobierno la Comision Jurídica Asesora.* — Madrid, Rivadeneira, 1931.

Constitucion de la Republica española. — Madrid, Rivadeneyra, 1931.

Anteproyecto de ley e informe presentados al Gobierno por la Comision juridica asesora. — Madrid, 1933.

Proyecto de ley organica del Tribunal de garantias constitucionales leido por el Sr. Ministro de Justicia. (Diario de sesiones. Apendice 1º al numero 284.)

Dictamen de la Comision de Justicia sobre el proyecto de ley organica del Tribunal de garantias constitucionales. (Diario de sesiones. Apend. 4 al num., 316).

Loi organique du Tribunal des Garanties. Ley de 24 de Junio de 1933 relativa al Tribunal de garantias constitucionales. (Gaceta de Madrid, 30 de Junio 1933)

Ley de 1º Abril 1933 sobre el procedimiento para exigir la responsabilidad criminal del Presidente de la Republica. (Gaceta de Madrid, 8 de Abril 1933.)

Vu : Le président de la thèse,
Montpellier, le 15 mai 1936.

Louis DELBEZ.

Vu : Le doyen :

Montpellier, le 15 mai 1936.

G. MORIN.

Vu et permis d'imprimer :

Montpellier, le 15 mai 1936,

Le Recteur,

TAILLIART.

